

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

EVALUACION POLITICA Y JURIDICA
DE LA
LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL
EN MATERIA ECONOMICA

T E S I S

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

GUSTAVO ENRIQUE MOLINA RAMOS

México, D.F.

1976.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres

A mis hermanos, cuñados y sobrinos

A Chita

A mis padres

A mis hermanos, cuñados y sobrinos

A Chita

A Laura

Testimonio de gratitud:

**Al Lic. José Francisco Rufz Massieu, director
de esta tesis.**

A mi cuñada Lolita

A mis maestros

INDICE

DEDICATORIAS

	Págs.
I. EL ESTADO EN LA ECONOMIA.....	1
1. Mercantilismo	1
2. Liberalismo	2
3. Formas Modernas de Intervencionismo de Estado	4
3.1. Intervencionismo Total del Estado en la Economía .	4
3.2. Sistemas que Preconizan un Intervencionismo Par	
cial del Estado en la Economía	6
3.2.1. Sistema Keynesiano	7
3.2.2. Socialismo de Estado	8
4. El Sistema Mexicano y sus Principales Bases Legales ...	11
II. MOTIVOS DE EXPEDICION DE LA LEY SOBRE ATRIBUCIO	
NES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA. 15	
1. Situación Internacional y Nacional en 1949-1950	17
2. Exposición de Motivos de la Ley y Discusiones en el -	
Congreso de la Unión	19
3. Opinión Pública	26
III. CONTENIDO Y ALCANCE ACTUALES DE LA LEY SOBRE -	
ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA --	
ECONOMICA	35
1. Ambitos Espacial, Personal y Material de Validez.....	35
2. Precios y Tarifas	40
3. Distribución, Racionamiento y Prioridades	60
4. Aspecto Represivo y Recurso	66
5. Organismos Consultivos	73
IV. EL SISTEMA POLITICO-ECONOMICO GUBERNAMENTAL	
Y ALGUNOS DE SUS RESULTADOS	84
1. Aspecto Político	86
2. Aspecto Socioeconómico	92
3. Aspecto Económico	99
V. ANALISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY SO-	
BRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATE --	
RIA ECONOMICA	111
1. Fundamento Constitucional de Competencia Legislativa ..	111

CAPITULO I

EL ESTADO EN LA ECONOMIA

El objeto de este primer capítulo, es el de ubicar dentro de un esquema amplio el tema fundamental de este trabajo, para lo cual se pretende hacer una breve descripción de las principales corrientes del pensamiento, sólo en tanto se relacionen con la intervención del Estado en la economía. Para nuestros efectos, conviene repasar el mercantilismo, el liberalismo y algunas formas modernas de intervencionismo estatal.

1.- Mercantilismo :

Esta corriente económica se manifestó en toda Europa Occidental y, con particular énfasis, en Inglaterra, Francia, España e Italia.

Las ideas centrales consistían en medir la riqueza de un país - por la acumulación de metales preciosos amonedados o amonedables, y en sostener la necesidad de que el Estado interviniera en los procesos económicos, principalmente protegiendo a la industria (1).

Las dos ideas mencionadas en el párrafo anterior se presentaron consecutivamente y dividieron la etapa mercantilista en dos subperíodos : el de formación de capitales y el de desarrollo industrial.

En conjunto sus postulados generales se resumen en lo siguiente :

Si la riqueza de las personas se mide en relación con la cantidad de oro y plata que poseen, la riqueza de las naciones debe medirse de igual manera, según los metales preciosos que tengan y, por lo tanto, las -

(1) Charles Gide, Curso de Economía Política, Trad. Carlos Docteur, - Buenos Aires, Ed. Anaconda, 1944., pp. 390 y 391.

sión a la cual llegó Adam Smith en su obra "La riqueza de las Naciones" (3).

Para los miembros de la escuela del liberalismo, el mundo económico - marcha por su propio impulso, sin necesidad de una voluntad colectiva que lo organice, y es el resultado final de los actos de todos los individuos que en él se mueven espontáneamente, buscando lograr su interés personal (4).

Sus movimientos están sujetos a leyes naturales que actúan automáticamente en su regulación (5) y que, si son respetadas, generan la eficiencia del sistema y la felicidad del hombre.

La intervención del Estado en la vida económica debe limitarse "a - construir, y... sostener determinadas instituciones, cuya creación y mantenimiento no pueden quedar encomendadas al interés privado de un sólo individuo o de un reducido número de individuos, porque siendo el beneficio insuficiente para cubrir los gastos que ellas llevan consigo no se arriesgarían a emprenderlas los particulares..." por ejemplo: correos, educación primaria, etc. (6).

La prosperidad general es, al decir de quienes elaboraron esta teoría, el resultado del encuentro de los intereses particulares moderados por la conurrencia, ya que esto trae como consecuencia la multiplicación y el abara-

(3) Charles Gide y Charles Rist, Historia de las Doctrinas Económicas, - trad. Carlos Martínez Peñalver, 3a. ed., Madrid, Ed. Reus, sf., p. 105.

(4) Cfr. Charles Gide y Charles Rist, op. cit., pp. 77, 78 y 96.

(5) Charles Gide, op. cit., p. 26.

(6) Ibid, pp. 96, 97, 99, 101, 102 y 167.

INDICE

DEDICATORIAS

	Págs.
I. EL ESTADO EN LA ECONOMIA.....	1
1. Mercantilismo	1
2. Liberalismo	2
3. Formas Modernas de Intervencionismo de Estado	4
3.1. Intervencionismo Total del Estado en la Economía, 4	
3.2. Sistemas que Preconizan un Intervencionismo Par-	
cial del Estado en la Economía	6
3.2.1. Sistema Keynesiano	7
3.2.2. Socialismo de Estado	8
4. El Sistema Mexicano y sus Principales Bases Legales ...	11
II. MOTIVOS DE EXPEDICION DE LA LEY SOBRE ATRIBUCIO-	
NES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA, 15	
1. Situación Internacional y Nacional en 1949-1950	17
2. Exposición de Motivos de la Ley y Discusiones en el-	
Congreso de la Unión	19
3. Opinión Pública	26
III. CONTENIDO Y ALCANCE ACTUALES DE LA LEY SOBRE -	
ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA --	
ECONOMICA	35
1. Ambitos Espacial, Personal y Material de Validez.....	35
2. Precios y Tarifas	40
3. Distribución, Racionamiento y Prioridades	60
4. Aspecto Represivo y Recurso	66
5. Organismos Consultivos	73
IV. EL SISTEMA POLITICO-ECONOMICO GUBERNAMENTAL	
Y ALGUNOS DE SUS RESULTADOS	84
1. Aspecto Político	86
2. Aspecto Socioeconómico	92
3. Aspecto Económico	99
V. ANALISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY SO-	
BRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATE --	
RIA ECONOMICA	111
1. Fundamento Constitucional de Competencia Legislativa ..	111

El objeto de este primer capítulo, es el de ubicar dentro de un esquema amplio el tema fundamental de este trabajo, para lo cual se pretende hacer una breve descripción de las principales corrientes del pensamiento, sólo en tanto se relacionen con la Intervención del Estado en la economía. Para nuestros efectos, conviene repasar el mercantilismo, el liberalismo y algunas formas modernas de intervencionismo estatal.

1.- Mercantilismo :

Esta corriente económica se manifestó en toda Europa Occidental y, con particular énfasis, en Inglaterra, Francia, España e Italia.

Las ideas centrales consistían en medir la riqueza de un país por la acumulación de metales preciosos amonedados o amonedables, y en sostener la necesidad de que el Estado interviniera en los procesos económicos, principalmente protegiendo a la Industria (1).

Las dos ideas mencionadas en el párrafo anterior se presentaron consecutivamente y dividieron la etapa mercantilista en dos subperíodos : el de formación de capitales y el de desarrollo Industrial.

En conjunto sus postulados generales se resumen en lo siguiente :

Si la riqueza de las personas se mide en relación con la cantidad de oro y plata que poseen, la riqueza de las naciones debe medirse de igual manera, según los metales preciosos que tengan y, por lo tanto, las

(1) Charles Gide, Curso de Economía Política, Trad. Carlos Docteur, Buenos Aires, Ed. Anaconda, 1944., pp. 390 y 391.

CAPITULO I

EL ESTADO EN LA ECONOMIA

INDICE

DEDICATORIAS

	Págs.
I. EL ESTADO EN LA ECONOMIA.....	1
1. Mercantilismo	1
2. Liberalismo	2
3. Formas Modernas de Intervencionismo de Estado	4
3.1. Intervencionismo Total del Estado en la Economía .	4
3.2. Sistemas que Preconizan un Intervencionismo Par	
cial del Estado en la Economía	6
3.2.1. Sistema Keynesiano	7
3.2.2. Socialismo de Estado	8
4. El Sistema Mexicano y sus Principales Bases Legales ...	11
II. MOTIVOS DE EXPEDICION DE LA LEY SOBRE ATRIBUCIO	
NES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA. 15	
1. Situación Internacional y Nacional en 1949-1950	17
2. Exposición de Motivos de la Ley y Discusiones en el -	
Congreso de la Unión	19
3. Opinión Pública	26
III. CONTENIDO Y ALCANCE ACTUALES DE LA LEY SOBRE -	
ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA --	
ECONOMICA	35
1. Ambitos Espacial, Personal y Material de Validez.....	35
2. Precios y Tarifas	40
3. Distribución, Racionamiento y Prioridades	60
4. Aspecto Represivo y Recurso	66
5. Organismos Consultivos	73
IV. EL SISTEMA POLITICO-ECONOMICO GUBERNAMENTAL	
Y ALGUNOS DE SUS RESULTADOS	84
1. Aspecto Político	86
2. Aspecto Socioeconómico	92
3. Aspecto Económico	99
V. ANALISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY SO-	
BRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATE --	
RIA ECONOMICA	111
1. Fundamento Constitucional de Competencia Legislativa ..	111

2.	Inconstitucionalidad de Algunos Artículos de la Ley	119
2.1.	Artículos Constitucionales violados	120
2.1.1.	Artículo 5° Constitucional	120
2.1.2.	Artículo 14 Constitucional	123
2.1.3.	Artículo 27 Constitucional	125
2.1.4.	Artículo 28 Constitucional	131
2.1.5.	Artículos 49, 70 y 89, Fracción I, de la - Constitución	135
2.1.6.	Artículo 29 Constitucional	139
2.2.	Artículos de la Ley Violatorios de la Constitución	142
2.2.1.	Inconstitucionalidad del Artículo 4° de - la Ley	143
2.2.2.	Inconstitucionalidad de los Artículos 5°, 6° y 7° de la Ley	145
2.2.3.	Inconstitucionalidad del Artículo 8° de - la Ley	151
2.2.4.	Inconstitucionalidad del Artículo 12° de la Ley	153

CONCLUSIONES	156
--------------------	-----

APENDICE 1.	Exposición de Motivos de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.	I
-------------	--	---

APENDICE 2.	Texto del Dictámen de la Comisión de Economía y Estadística de la Cámara de Diputados	X
-------------	---	---

APENDICE 3.	Mercancías comprendidas en el Decreto del 3 de Octubre de 1974	XIII
-------------	--	------

BIBLIOGRAFIA	XVII
--------------------	------

El objeto de este primer capítulo, es el de ubicar dentro de un esquema amplio el tema fundamental de este trabajo, para lo cual se pretende hacer una breve descripción de las principales corrientes del pensamiento, sólo en tanto se relacionen con la intervención del Estado en la economía. Para nuestros efectos, conviene repasar el mercantilismo, el liberalismo y algunas formas modernas de intervencionismo estatal.

1.- Mercantilismo :

Esta corriente económica se manifestó en toda Europa Occidental y, con particular énfasis, en Inglaterra, Francia, España e Italia.

Las ideas centrales consistían en medir la riqueza de un país - por la acumulación de metales preciosos amonedados o amonedables, y en sostener la necesidad de que el Estado interviniera en los procesos económicos, principalmente protegiendo a la industria (1).

Las dos ideas mencionadas en el párrafo anterior se presentaron consecutivamente y dividieron la etapa mercantilista en dos subperíodos : el de formación de capitales y el de desarrollo industrial.

En conjunto sus postulados generales se resumen en lo siguiente :

Si la riqueza de las personas se mide en relación con la cantidad de oro y plata que poseen, la riqueza de las naciones debe medirse de igual manera, según los metales preciosos que tengan y, por lo tanto, las -

(1) Charles Gide, Curso de Economía Política, Trad. Carlos Docteur, - Buenos Aires, Ed. Anaconda, 1944., pp. 390 y 391.

actividades económicas del país deben realizarse con la mira de conquistar metales preciosos amonedados o amonedables. Con base en lo anterior, los mercantilistas proponen la intervención del Estado en las actividades económicas a fin de que proteja y estimule al capital, al comercio y a la industria nacionales, orientándolos hacia la inversión, producción y exportación de artículos manufacturados que permitan al país lograr una balanza comercial favorable, con lo que necesariamente ingresará una cantidad de metales preciosos amonedados o amonedables mayor de la que egrese, y, en consecuencia, se incrementará la riqueza nacional (2).

Como podemos ver el objeto de la intervención del Estado en la economía es únicamente, según los mercantilistas, el apoyo a los comerciantes e industriales que son quienes generan la riqueza nacional.

2.- Liberalismo :

Esta corriente, la primera que en el ámbito de la economía merece el nombre de doctrina económica, nace en el siglo XVIII como reacción contra el Mercantilismo. Viene a ser una forma más elaborada de las ideas fisiocráticas que tuvieron en Francia su principal escenario. Tradicionalmente se ha resumido en la frase "laissez faire, laissez passer", que en esencia consiste en la no intervención del Estado en la vida económica, conclu

(2) Loc. cit.; Valerio Fallón, Economía Social, trad. Fernando de Roda, Barcelona, Sucesores de Juan Gili, 1933, p. 456.

CAPITULO I

EL ESTADO EN LA ECONOMIA

sión a la cual llegó Adam Smith en su obra "la riqueza de las Naciones" (3).

Para los miembros de la escuela del liberalismo, el mundo económico - marcha por su propio impulso, sin necesidad de una voluntad colectiva que - lo organice, y es el resultado final de los actos de todos los individuos que - en él se mueven espontáneamente, buscando lograr su interés personal (4).

Sus movimientos están sujetos a leyes naturales que actúan automáticamente en su regulación (5) y que, si son respetadas, generan la eficiencia - del sistema y la felicidad del hombre.

La intervención del Estado en la vida económica debe limitarse "a - construir, y... sostener determinadas instituciones, cuya creación y mantenimiento no pueden quedar encomendadas al interés privado de un sólo individuo o de un reducido número de individuos, porque siendo el beneficio insuficiente para cubrir los gastos que ellas llevan consigo no se arriesgarían a emprenderlas los particulares..." por ejemplo: correos, educación primaria, etc. (6).

La prosperidad general es, al decir de quienes elaboraron esta teoría, el resultado del encuentro de los intereses particulares moderados por la conurrencia, ya que esto trae como consecuencia la multiplicación y el abara-

(3) Charles Gide y Charles Rist, Historia de las Doctrinas Económicas, - trad. Carlos Martínez Peñalver, 3a. ed., Madrid, Ed. Reus, s.f., p. 105.

(4) Cfr. Charles Gide y Charles Rist, op. cit., pp. 77, 78 y 96.

(5) Charles Gide, op. cit., p. 26.

(6) *Ibid*, pp. 96, 97, 99, 101, 102 y 167.

tamiento de los productos en beneficios de los consumidores (7).

En esta teoría el proteccionismo estatal a la industria nacional se desecha por completo debido a su inutilidad, dado que fuerzas naturales regulan el mundo económico (8).

3.- Formas Modernas de Intervencionismo de Estado :

El conjunto de doctrinas o escuelas económicas que abogan por el intervencionismo del Estado en la vida económica nacen, en su mayoría, como reacción contra el liberalismo en el pasado siglo XIX (9); no es, sin embargo, sino hasta después de la Primera Guerra Mundial cuando estas escuelas toman gran fuerza a consecuencia de su adopción, por varios países, como política económica a seguir.

Generalizando y con el afán de simplificar, las podemos dividir en -aquéllas que abogan por el intervencionismo total del Estado en la vida económica, y las que plantean un intervencionismo parcial.

3.1.- Intervencionismo total del Estado en la economía.

Podemos decir que esta corriente está representada por las escuelas socialistas que, siendo bastante numerosas y distinguiéndose entre sí, según Charles Gide, por los métodos que proponen para llegar a sus fines, tienen sin embargo algunos caracteres comunes, a saber (10) :

(7) V. Fallón, op. cit., p. 458.

(8) Ibid., pp. 110 y 111.

(9) Ibid., p. 453.

(10) C. Gide, op. cit., pp. 28 a 30; se exceptúa de las escuelas socialistas que aquí se describen, al Socialismo de Estado por sus características especiales; para conocerlo ver: Ibid, pp. 31 a 35 y C. Gide y C. Rist, op. cit., pp. 454 a 498.

- a) En todas las escuelas socialistas actuales existe el principio de - la lucha de clases como forma de llegar al predominio de los inte - reses de la clase proletaria sobre los de las otras clases, derivada del antagonismo necesario que existe entre los intereses de una y de otras y de la inutilidad de la parasitaria clase burguesa.
- b) Todas las escuelas socialistas atribuyen el desorden social a la - concentración de bienes en manos de un corto número de parási - tos, quienes explotan a las mayorías en su provecho, y proponen, para solucionar esto, la abolición de la propiedad individual de los instrumentos de producción, los cuales deben socializarse, - entendiendo por esto que la propiedad de los instrumentos de pro - ducción debe corresponder a la Nación, y su gestión sera confía - da a sindicatos, corporaciones o municipios, que los explotarán - en interés público y sin esperar provecho de ello.
- c) Asimismo, todas las escuelas socialistas consideran que el papel del socialismo es el de aislar y discernir los elementos que, con - tenidos en la sociedad actual, son el fundamento de la sociedad futura.
- d) Por último, las escuelas socialistas pretenden extender, en la - medida posible, las atribuciones del Estado, hasta transformar en servicios públicos todos los que hoy corresponden a las empresas - particulares; a lo anterior debe ir unida una transformación del - Estado burgués, que "deberá perder todo carácter político para ser

Únicamente económico; no será sino el Consejo de Administración de una especie de inmensa sociedad cooperativa que comprenda y abarque al país entero" (11); la administración de esa especie de sociedad se realizará de acuerdo "a un plan ajustado a los recursos disponibles y a las necesidades de toda la sociedad" (12).

Los métodos que proponen las distintas escuelas socialistas para lograr su programa, van desde la revolución armada hasta la participación electoral (13).

3.2. Sistemas que preconizan un intervencionismo parcial del Estado en la economía :

Dentro de esta corriente se encuentra un gran número de doctrinas económicas que van desde el fascismo mussoliniano hasta el llamado socialismo de estado, pasando por el sistema keynesiano, el socialismo inglés, el de economía mixta, etc. (14). De ellas vamos a tomar las que, a nuestro modo de ver, son más características e importantes para este trabajo :

(11) C. Gide, op., cit. pp. 29 y 30.

(12) Marx y Engels, Biografía del manifiesto comunista, Trad. W. Roces, 7a. ed., México, Cía. General de Ediciones, 1971, p. 430.

(13) C. Gide, op. cit., p. 30.

(14) Estudios de estos sistemas los encontramos, respectivamente en: Benito Mussolini, El Fascismo, Trad. Gregorio García M., Buenos Aires, Tor, 1933; C. Gide y C. Rist, op. cit., pp. 454 a 498; Dudley y Dillard, La Teoría económica de John Maynard Keynes, México, Aguilar, - 1966; Leopoldo Solís, Controversias sobre el crecimiento y la distribución, México, F.C.E., 1972.

el sistema keynesiano y el socialismo de estado.

3.2.1. Sistema Keynesiano :

Este sistema económico intervencionista parte de la premisa de -- que los principales males que se producen a consecuencia del liberalismo económico, a saber: desigual distribución de la riqueza que limita la demanda de nuevos artículos, desempleo y subempleo, crisis periódicas del sistema, etc., pueden ser corregidos, o al menos atenuados, con la Intervención del Estado, permitiendo así la supervivencia del sistema. Por la idea anterior se ha dicho que "Keynes es el médico del capitalismo" (15).

Las principales ideas keynesianas relativas a la Intervención del Estado en la economía parten de la premisa de que los males producidos por el capitalismo derivan de la escasez de demanda efectiva, por lo que es necesario tomar una serie de medidas tendientes a aumentarla, en las que el Estado tiene una importante participación, a saber :

- a) Ante la insuficiencia del sector privado en la generación de fuentes de trabajo, el Estado debe utilizar la inversión pública para crear empleos, ya que, debido al efecto multiplicador de la inversión, ello se traducirá en un incremento de la demanda efectiva como consecuencia de dotar de capacidad de compra a nuevos

(15) Jorge Gutiérrez Villarreal, Comp., Pensamiento Económico, México, U.A.M., 1975, p. 285.

núcleos de población.

- b) En forma complementaria a la anterior medida, el Estado debe adoptar una política monetaria que favorezca la expansión de la economía, introduciendo en la corriente circulante una abundante cantidad de dinero y manteniendo bajo el tipo de interés, ya que ello se traducirá en mayor aliciente para la inversión y, como consecuencia, en nuevos empleos, mayor demanda efectiva y mayor producción.
- c) Además el Estado debe implementar una política proteccionista que permita el desarrollo de la industria nacional, poniendo a trabajar a las fuerzas productivas internas, en vez de conservarlas en la inacción y desperdiciarlas.
- d) Para obtener recursos utilizables en la inversión pública y realizar obras de infraestructura y de beneficio social que aumenten la capacidad efectiva de compra de quienes integran el mercado interno nacional, el Estado debe instrumentar una política fiscal que incluya impuestos progresivos, gravando con tasas más altas a quienes más se benefician con el sistema (16).

3.2.2. El Socialismo de Estado:

Esta corriente, de la que forman parte la economía del bienestar

(16) Cfr.: Ibid, pp. 281 y 282; Dudley Dillard, op. cit., pp. 3 a 14 y passim.

alemán, el solidarismo francés, el socialismo fabiano, etc., y que surge en el siglo XIX como reacción contra el *laissez faire* del liberalismo, tiene por objeto amparar a los débiles, asegurar las buenas relaciones entre las diferentes clases sociales, y crear una conciencia de cooperación entre todos los elementos de la Nación (17), es decir, se apoya en un ideal de justicia y en un concepto particular de la sociedad y del Estado provenientes de las ideas de dos pensadores: Rodbertus y Lassalle, "que han tratado de descubrir una especie de pacto o compromiso entre la sociedad actual y la sociedad futura, tomando como palanca la pujanza del Estado moderno" (18).

El Estado, para esta corriente, debe desempeñar una función de civilización y bienestar, no teniendo el derecho de permanecer impasible ante las miserias materiales de una parte de la Nación.

Los límites de la actividad del Estado no son rígidos en esta escuela, sino flexibles; el indicador para definirlos es el desenvolvimiento del individuo, es decir, la esfera de actividad del Estado debe ser lo más amplia posible, para permitir el acceso de sectores cada vez más amplios de la sociedad a los bienes de la civilización, sin que el individuo se sienta nunca oprimido por el Estado (19).

La economía debe transformarse en una organización comunitaria

(17) C. Gide, op. cit., pp. 31 a 33.

(18) C. Gide y C. Rist, op. cit., pp. 460 y 461; para entrar más a las ideas de estos dos pensadores ver: *Ibid*, pp. 462 a 468.

(19) *Ibid*, p. 490.

cuya cabeza es el Estado, abarcando tanto la producción, como la distribución de las riquezas (20).

La propiedad privada de los instrumentos de producción no desaparece, pero se limita la ganancia exagerada y se procura el mejoramiento de las clases trabajadoras a través de incrementos en los salarios y del establecimiento de impuestos progresivos con efectos redistributivos (21).

La justicia en la distribución de la riqueza, el bienestar de las clases trabajadoras como condición indispensable para el mantenimiento de la unidad nacional que el Estado representa, la multiplicación de las instituciones colectivas de interés público y el mantenimiento de la propiedad privada y de la iniciativa individual para incrementar la producción, forman, en resumen, el programa del socialismo de Estado (22).

La reglamentación de las relaciones obrero-patronales, la intervención cada vez mayor del Estado en la producción y en los servicios, la realización de grandes obras públicas, el fomento de las instituciones de seguridad social, la nacionalización de industrias fundamentales, etc., han sido los resultados prácticos de la aplicación de esta corriente (23).

(20) *Ibid*, p. 491.

(21) *Loc. cit.*

(22) *Ibid*, p. 492.

(23) *Ibid*, p. 494.

4.- El Sistema Mexicano y sus principales bases legales :

"Muchos funcionarios, políticos y empresarios y, naturalmente, no pocos economistas, suelen referirse a nuestro sistema socioeconómico desde posiciones equivalentes a las de una pretendida 'tercera ideología' (ni burguesa ni proletaria; ni capitalista ni socialista), como si dicho sistema tuviera su asiento estructural en una 'economía mixta'...", (24) entendiendo como tal el sistema en el que tanto el Estado como los particulares tienen el derecho de participar en las labores productivas, dentro del régimen de libre concurrencia que se encuentra establecido en la Constitución, y donde el Estado tiene además la obligación de garantizar los derechos de la sociedad en su conjunto y de las clases sociales más débiles en particular, para lo cual es necesario que intervenga regulando algunos aspectos de la vida económica del país (25).

Por otro lado, hay autores que consideran que el sistema socioeconómico nacional es capitalista subdesarrollado o capitalista de estado (26).

(24) Alonso Aguilar y Fernando Carmona, México: riqueza y miseria. - Dos ensayos, 5a. ed., México, Editorial Nuestro Tiempo, S.A., 1972, p. 200 (Los grandes problemas nacionales).

(25) Cfr. Mario Ramón Beteta, Tres aspectos del desarrollo económico de México, México, Publicaciones especializadas, S.A., 1963, p. 150 y *passim*. (SELA N° 8).

(26) Véase Alonso Aguilar M., Teoría y política del desarrollo latinoamericano (especialmente cap. 3), Dialéctica de la economía mexicana (cap. 6 et al), Economía política y lucha social (en particular - caps. 4 y 5); Fernando Carmona, El drama de América Latina. El caso México, Cuadernos Americanos, 1964 y Dependencia externa y cambios estructurales; José Luis Ceceña Gómez, "Reflexiones sobre el capitalismo de Estado", Problemas del desarrollo, Año II N° 5, pp. 17 a 34; citados por Alonso Aguilar y Fernando Carmona, México: riqueza y ..., pp. 201 y 202.

Lo cierto es que, casi todos los que han tratado el tema, están de acuerdo en reconocer nuestra dependencia económica y el incremento de la intervención del Estado en la vida económica nacional.

No es el objeto de este inciso definir con toda precisión el sistema económico nacional, sino, más bien, intentar ubicar dentro de un esquema teórico, la intervención que el Estado realiza en la vida económica del país y determinar el marco legal en que esta intervención se realiza o al menos debe realizarse, por lo que no entraremos a analizar las distintas razones que los autores dan para clasificar a nuestro sistema socioeconómico de tal o cual manera, y aceptaremos como hipótesis de trabajo la de que es una "economía mixta", posición que "parece resultar predominante entre los economistas mexicanos" (27).

Dando por sentada tal premisa, pasemos ahora a tratar de determinar el marco legal en el cual se realiza, o debe realizarse, la intervención estatal en la economía.

El pilar central de la legislación económica nacional está constituido por los artículos constitucionales 4, 27, 28, 73, 123 y 131, siendo de particular importancia para el presente trabajo los cuatro primeros, de los cuales hablaremos más adelante.

En segundo término, dentro del marco legal con que se rige la intervención del Estado en la economía del país, nos encontramos una gran

(27) Leopoldo Solís M., Controversias sobre el crecimiento y la distribución, México, F.C.E., 1972, p. 130.

cantidad de leyes tales como la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional, comunmente conocida como Ley de Monopolios (Diario Oficial del 31 de -- Agosto de 1934), la Ley para el Control, por Parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (Diario -- Oficial del 31 de Diciembre de 1970), la Ley para Promover la Inversión -- Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (Diario Oficial del 9 de Marzo -- de 1973), la reciente Ley Federal de Protección al Consumidor (Diario Ofi -- cial del 22 de Diciembre de 1975), la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo -- Federal en Materia Económica (Diario Oficial del 30 de Diciembre de 1950), etc. Esta última es, a nuestro juicio, la que desde el punto de vista de po -- sibilidades legales lleva al intervencionismo estatal a su máximo esplendor, ya que faculta al Ejecutivo Federal para regular las variaciones de precios -- de innumerables artículos, congelar dichos precios, establecer prioridades -- de producción y distribución de los artículos sujetos a la Ley, decretar la -- ocupación temporal de fábricas, etc.

El sistema socioeconómico nacional que, enmarcado en ese con -- texto legal, podemos considerar de "economía mixta" (28), y en el que el -- Estado ha actuado, en términos generales, de apoyo y como suplente de la iniciativa privada, ha permitido al país alcanzar y sostener una tasa de cre -- cimiento productivo con escasos precedentes en el mundo, que ha llegado a conocerse como "el milagro mexicano", milagro que no toma en cuenta la --

(28) Ver además de los citados anteriormente: David Ibarra y otros, El Perfil de México en 1980, V. 1, 2a. ed., México, siglo XXI, 1970, p. 11.

forma en que se ha distribuido la riqueza generada, como se demuestra más adelante al hacer referencia, citando declaraciones de Fausto Zapata -- Loredó, a la distribución del ingreso que hay en nuestro país.

CAPITULO II

**MOTIVOS DE EXPEDICION DE LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES
DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA**

La Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica fue publicada el 31 de Diciembre de 1950, en una época de desajuste económico y político mundial, por un gobierno entre cuyas características importantes encontramos el apoyo a la iniciativa privada, el de Miguel Alemán (1), y como resultado de una iniciativa enviada al Congreso por el propio Presidente, lo cual nos permite pensar que su objetivo fue el dotar de armas al gobierno para proteger a la incipiente industria privada de todo peligro que pudiese derivarse de la situación imperante en la época de su expedición.

Haciendo un paralelismo con la época actual tenemos que el actual régimen publicó, el 3 de Octubre de 1974, un decreto basado en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, en el que se aumenta la lista de los artículos que quedan comprendidos en las disposiciones de dicha Ley, se fijan los precios de algunos de ellos en los que estaban vigentes al 1º de Septiembre de dicho año y se establece un procedimiento especial, con intervención de las autoridades, para variarlos en lo sucesivo; la publicación de este decreto se hace también en una época de desajuste mundial en que la tensa situación del Medio Oriente y la utilización del petróleo como arma política, provocaron que las grandes potencias alistaran fuerzas e hicieran declaraciones en previsión de una posible ruptura de hostilidades. A nivel

(1) Ver Roger D. Hansen, La política del desarrollo mexicano, trad. Clementina Zamora, México, siglo XXI, 1971, p. 146; Albert Meister, El sistema mexicano, trad. Romero Medina, México, Ed. Contemporánea, 1973 (c 1971), p. 63.

nacional: la situación se presentaba también difícil: la carrera precios-salarios se reinició con nuevos bríos, propiciando el aceleramiento del proceso inflacionario; grupos desafectos al régimen atacaron violentamente diversas instituciones del país y crearon un clima de inseguridad política, etc.

La similitud de las situaciones en las que se dictaron la Ley sobre Atribuciones y el decreto mencionado en el párrafo anterior es mucha, y las protestas que se levantaron en contra de una y otra son también parecidas (2) y han hecho que nuevamente tome interés el análisis de esta Ley para determinar su constitucionalidad o inconstitucionalidad, conveniencia o inconveniencia.

Para el efecto de poder emitir un juicio fundado acerca de la posibilidad actual de aplicabilidad o inaplicabilidad que, tanto por razones jurídicas como por razones políticas y económicas, pueda tener la Ley sobre Atribuciones, es necesario que examinemos las situaciones que motivaron su expedición, así como los argumentos de quienes se pronunciaron tanto en pro como en contra de la misma.

En tal orden de ideas será preciso que nos demos una idea clara de cuál era la realidad socio-política interna e internacional que privaba en la época de expedición de la Ley, y que sepamos qué argumentos se utilizaron -

(2) Ver Gustavo R. Velasco, Libertad y abundancia, México, Ed. Porrúa, 1968, pp. 119 a 124 y 213 a 222 y CONCAMIN, II Seminario sobre desarrollo económico. Problemas de la inflación, México, --- CONCAMIN, 1974, passim.

tanto en apoyo como en contra de ella, con el objeto de discernir qué de lo anterior es aplicable a la época actual.

1.- Situación internacional y nacional en 1949-1950.

El año de 1945 que señaló el final de la Segunda Guerra Mundial, marcó también el inicio de la etapa de la post-guerra, en la cual el mundo moderno se encontró dentro de una de las crisis más graves de su historia (3).

La necesidad de reconstruir los países afectados por la segunda gran conflagración mundial, que motivó un gran abuso en la utilización del crédito y del papel moneda (4), aunado a la escasez de productos elaborados provocada por el desajuste económico que sufrió el mundo durante los casi seis años que duró el conflicto, originaron un enorme aumento en los precios de las mercancías y pusieron al mundo en una situación severamente inflacionaria.

Por otro lado, el grave temor de que la Guerra de Corea, en esa época en pleno auge, desembocara en una guerra total con el mundo dividido en dos grandes bandos: el occidental con los Estados Unidos a la cabeza y el socialista con la Unión Soviética al frente, provocaba un sentimiento de inseguridad en el futuro y una gran inestabilidad de los factores económicos (5).

(3) Manuel Castillo, Seud. de Manuel Gómez Morín, "Comentarios", - La Nación, N° 480, México, 25 de Diciembre de 1950, p. 2.

(4) Charles Gide, Curso de Economía Política, p. 359.

(5) Cfr.: "Sólo la atómica detendrá a los comunistas chinos", Novedades, 20-I-1951; "El rearme de Alemania, piedra de toque para la guerra", Novedades, 22-I-1951; Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, 28-XII-1950, p. 63; Manuel Castillo, Seud., loc. cit.

México, como parte integrante del mundo, sufrió también los efectos de la situación internacional.

En esa época era Presidente del país el licenciado Miguel Alemán, quien si bien había demostrado su habilidad para la realización de obras públicas, en el manejo económico del país su éxito se había reducido, pues cada día eran mayores la carestía y los precios, y se tenía fundadamente una devaluación de la moneda (6), misma que sobrevino en 1954 a consecuencia de las presiones inflacionarias generadas en esta época (7). El gobierno de este Presidente fue continuador de la política económica avilacamachista que se expresaba en la siguiente afirmación: "cifraremos nuestra seguridad de expansión económica, principalmente en las energías vitales de la iniciativa privada" (8). Y como tal, fue continuador del viraje hacia la derecha que experimentó la política económica nacional después del gobierno de Cárdenas, sustituyendo el afán de industrialización, a las mejoras sociales como objetivo primordial de dicha política económica.

En política interna, el régimen alemanista, como el actual, hacía

(6) Nemesio García Naranjo, "El preventivo de las facultades extraordinarias", Novedades, 3-1-1951; "Vida Nacional", La Nación, N° 482, México, 8 de Enero de 1951, p. 4.

(7) Leopoldo Solís M., Controversias sobre..., p. 53

(8) Los presidentes de México ante la Nación, 1821-1966, tomo IV, - Informes de 1934-1966, México, Cámara de Diputados, 1966, p. 150.

caso omiso de la voluntad popular manifestada en los procesos electorales (9), provocando así que los disidentes tuviesen un campo propicio para su "trabajo" y crearan un clima de inestabilidad social (10).

En política externa, la pertenencia al área de influencia americana y la vecindad con los Estados Unidos hacía temer los efectos de una posible guerra atómica (11).

2.- Exposición de motivos de la Ley y discusiones en el Congreso de la Unión.

Ante la crítica situación económica nacional y mundial prevalente y el peligro de que estallase una nueva conflagración que envolviese al mundo entero, el régimen alemanista quiso armarse de poderes que le ayudasen a sobrellevar la situación, para lo cual envió al Congreso de la Unión una serie de iniciativas de reformas a la Constitución y de nuevas leyes, entre las que, además de la Ley que nos ocupa (12), se encontraban las reformas a los artículos 131, 52, 94, 98 y 107, fracción II, de la Constitución, la Ley sobre

- (9) G. Molina Font, "El escamoteo de la reforma electoral", Universal, 8-I-1951; ... , "Un manifiesto revolucionario", Universal, 15-I-1951; Frank Brandenburg, The making of modern Mexico, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1964, p. 103.
- (10) A. de la Torre, "Estalló la rebelión sindical ferroviaria", Excelsior, 18-I-1951; G. Molina Font, "Un manifiesto revolucionario", Universal, 15-I-1951; Frank Brandenburg, loc. cit.
- (11) G. Molina Font, "El año terrible", Universal, 1-I-1951; ... , "El peligro rojo", Universal, 4-XII-1950; N. García Naranjo, art. cit.; - Manuel Castillo, Seud., loc. cit.
- (12) N. García Naranjo, art. cit.; Manuel Castillo, Seud., Loc. cit.

Facultades a la Nacional Financiera en la Contratación de Créditos, la Ley - del Ahorro Nacional, el Código de Procedimientos Penales, las reformas al - Código Penal, etc.

El 21 de Diciembre de 1950, bajo el rubro de "Iniciativa para re- regular las actividades industriales o comerciales relacionadas con los produc- tos que representan renglones considerables en la economía del país", se pre- sentó ante la Cámara de Diputados la Iniciativa de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica (13), misma que fue turnada a la Comisión de Economía y Estadística de dicha Cámara para su estudio y dicta- men (14).

El principal fundamento en la exposición de motivos de la Ley para justificar su expedición, fue la situación de anormalidad por la que atravesaba el mundo en esa época, que presagiaba una nueva guerra mundial y que se reflejaba en México, desequilibrando a los factores económicos, lo cual producía el alza de precios (15).

A lo anterior se añadía que las medidas económicas tomadas por - las naciones del resto del mundo, y en particular por "nuestro abastecedor y comprador principal", Estados Unidos, país con el que en esa época se verifi- caba el 82% de nuestro comercio Internacional, forzosamente repercutirían -

(13) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 21-XII-1950, p. 1.

(14) *Ibid.*, p. 21.

(15) *Ibid.*, pp. 17 y 18.

en nuestra economía y, por tanto, había la necesidad de prevenir y coordinar la economía nacional con la del resto del orbe, a fin de evitar que se causaran perjuicios graves a la población y a ramas importantes de nuestra economía (16).

Los artículos constitucionales que se alegaron como fundamento de la Ley en su exposición de motivos fueron: a) el artículo 4º (17), que al consagrar la libertad de industria, comercio y trabajo, establecía también la posibilidad de restringirla mediante una resolución gubernativa, dictada en los términos que marcara la ley, cuando se ofendieran los derechos de la sociedad; b) el artículo 27, que en su párrafo tercero establecía la facultad de la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dictara el interés público; y c) el artículo 73, fracción X, que otorgaba al Congreso la facultad de legislar en toda la República sobre comercio (18).

Debemos dejar constancia de nuestro desconcierto, pues siendo el artículo 28 de la Constitución la base constitucional del sistema económico nacional, es ilógico que no haya sido mencionado en esta ley de carácter netamente económico. Este punto lo tocaremos más adelante por razones de sistematización.

El 27 de Diciembre de 1950, la Comisión de Economía y Estadística

(16) Loc. cit.

(17) Actualmente artículo 5º constitucional.

(18) Ibid., p. 18, ver el texto íntegro de la exposición de motivos en el apéndice uno de este trabajo.

de la Cámara de Diputados emitió su dictamen acerca de la Iniciativa (19), - considerándola acertada, tanto por los motivos y fundamentos que en ella se - alegaban, como por las medidas que proponía. Una vez que se dió lectura, - por una sola ocasión, a la iniciativa y a su dictamen, los miembros de la Cá- mara de Diputados la aprobaron unánimemente, sin haberse suscitado discusión alguna entre ellos (20), a pesar de que en la Cámara había representantes de cuando menos "un partido político" de oposición (el PAN) y de que este par- tido declaró en su órgano de difusión (La Nación) que esta ley significaba - "la adopción de un régimen que rompe la órbita normal de nuestras institucio- nes..." (21), agregando, después, para justificar el hecho de no haberla im- pugnado, que la opinión pública demandaba, en virtud de la tensa situación - mundial, el otorgamiento de facultades excepcionales al gobierno, para que - éste hiciese frente a las situaciones de emergencia que se suponían iban a pre- sentarse, bajo el supuesto de que dichas facultades deberían ser transitorias - forzosamente (22). Ahora bien, la anterior justificación que el PAN dio para no impugnar la iniciativa de la Ley de Atribuciones resulta poco satisfactoria, toda vez que si se trataba de autorizar facultades excepcionales para ser usa- das en un período de emergencia -como ellos mismos dijeron- todos sabemos que la Constitución establece un procedimiento ad hoc para hacerlo, por lo -

(19) Ver el texto del dictámen en el apéndice dos de este trabajo.

(20) Ibid., pp. 65 a 67.

(21) "Vida Nacional", La Nación, N° 480, México, 25 de Diciembre de - 1950, pp. 4 y 5.

(22) Loc. cit.; "Vida Nacional", La Nación, N° 481, México, 1° de Enero de 1951, p. 3.

que el PAN, siendo congruente con su argumento, debió impugnar el hecho - de no haberse seguido ese procedimiento, mismo al que, como veremos más - adelante, hizo referencia el Senador priísta Juan Manuel Elizondo, al impugnar la Ley.

Ese mismo día se mandó la Iniciativa a la Cámara de Senadores y - ésta la turnó a su Comisión de Economía para su estudio y dictamen (23).

El dictamen de la Comisión senatorial que estudió la Iniciativa, - coincidió con el de la cámara colegisladora y llegó a la conclusión de que - había una urgente e inaplazable necesidad de aprobarla a fin de prever la - evolución futura de la situación mundial (24), y continuar con la tendencia - que otros países habían adoptado, entre ellos Estados Unidos, de tomar "las me - didas inherentes a ese estado de emergencia, evitando de ese modo que se - afectase gravemente a nuestra economía" (25).

Puestos a votación en lo general la iniciativa y su dictamen, se ins - cribieron, por hablar en contra, el senador Juan Manuel Elizondo, y para ha - blar a favor, los senadores González Flores y Fidel Velázquez (26).

El senador Elizondo objetó la Iniciativa de la Ley sobre Atribuciones

(23) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, 27-XII-1950, p. 1.

(24) Ibid., p. 64.

(25) Ibid., p. 63.

(26) Ibid., p. 67.

por los siguientes motivos:

- a) Por considerarla incompleta e ineficaz para beneficiar a las masas populares (27).
- b) Por considerarla violatoria de la Constitución al no haberse proclamado el estado de emergencia nacional a que alude el artículo 29 de la misma, antes de su envío al Congreso, siendo, como era, "parte de un sistema de legislación de emergencia" (28).
- c) Por considerar que no existía el estado de emergencia que se alegaba como justificación de la ley (29).
- d) Por considerar que encubría el hecho de que, en tiempo de paz, se estaban otorgando al Ejecutivo poderes dictatoriales (30).

De los discursos de los dos oradores que hablaron en pro de la iniciativa, merece especial referencia el del senador Fidel Velázquez, ya que el del senador González Flores únicamente contenía una serie de alabanzas al Presidente Alemán por las obras públicas realizadas, y ataques a los industriales, principalmente a los de la industria del acero, a quienes culpaba de

(27) Loc. cit.

(28) Loc. cit.

(29) Loc. cit.

(30) Loc. cit.

la escasez y de los precios altos (31).

En cambio, el discurso del senador Fidel Velázquez trató de rebatir los argumentos del senador Elizondo, arguyendo que el fundamento constitucional de la iniciativa era precisamente el que se mencionaba en el dictamen de la Comisión de Economía (32), y que, además, la Ley que se discutía buscaba el beneficio de la colectividad, pues atacaba el afán de enriquecimiento de unas minorías, que era la causa de que el país se encontrase en tal estado de anarquía. Agregó que tanto en las condiciones del mundo de esa época, como en tiempo de paz, era necesaria una ley que controlara "el afán de enriquecimiento de los millonarios" (33).

Terminados los anteriores discursos, la iniciativa fue puesta a votación, siendo aprobada, tanto en lo general como en lo particular, con un solo voto en contra, el del senador Juan Manuel Elizondo (34), quien probablemente a causa de esto y de la estructura sui géneris del poder político en México, no volvió a figurar en la vida política nacional (35).

(31) Ibid., pp. 67 a 70.

(32) Este fundamento constitucional es el mismo al que se refería la exposición de motivos de la iniciativa.

(33) Ibid., pp. 70 y 71.

(34) Ibid., p. 71.

(35) La información acerca de la desaparición del Senador Juan Manuel Elizondo en la vida política nacional me fue proporcionada verbalmente por el Lic. José Francisco Ruz Massieu, el 4 de marzo de 1976.

3.- Opinión Pública.

Como es lógico suponer, aun en un país como el nuestro en que la libre expresión de las ideas es reprimida, abierta o disimuladamente según cada régimen, la expedición de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, por la enorme trascendencia que tenía, produjo reacciones contrarias a ella.

Los periódicos del mes de Enero de 1951 se encuentran literalmente plagados de artículos relativos a la Ley y, sobre todo, a las medidas tomadas a su amparo, unos manifestando un apoyo decidido a ellas, otros desconfianza y, algunos más, una franca oposición. Entre los comentaristas más destacados están: Antonio Martínez Báez, Gustavo R. Velasco, Antonio Díaz Soto y Gama y Nemesio García Naranjo, quienes representan distintas tendencias de la época (36).

Los argumentos manejados por los articulistas que manifestaron su opinión respecto a la Ley y a las medidas tomadas con base a ella, fueron de índole variada; unos utilizaron argumentos económicos (37), otros hicieron

(36) Antonio Martínez Báez: abogado, Secretario de Economía del gobierno alemánista y profesor de Derecho Constitucional; Gustavo R. Velasco: abogado empresarial, rector de la Escuela Libre de Derecho; Antonio Díaz Soto y Gama: abogado, revolucionario e ideólogo del zapatismo, ex-líder del Partido Nacional Agrarista; Nemesio García Naranjo: abogado, intelectual católico, miembro del gabinete de Victoriano Huerta.

(37) Editorial, "La congelación de precios", Universal, 5-1-1951; Editorial, "El intento de ahora", Excélsior, 6-1-1951; Gustavo R. Velasco, op. cit., pp. 123, 124, 217 a 219.

valer argumentos políticos (38) y también hubo quienes manejaron razones jurídicas (39).

Los principales argumentos esgrimidos en pro de la Ley fueron :

- a) La situación de anormalidad que afectaba al mundo entero y -- hacía temer el estallido de una nueva guerra mundial (40).
- b) La conveniencia de prever las eventualidades futuras a fin de que nuestro país no se encontrase económicamente indefenso -- ante ellas (41).
- c) La necesidad de estabilizar los precios para evitar que su alza inmoderada llevase al país hacia el desastre económico (42).
- d) La dificultad de abastecimiento y la escasez de materias primas

- (38) Editorial, "La congelación de precios", Novedades, 5-1-1951; Editorial, "La intervención del gobierno en la economía", Novedades, -- 27-1-1951; Gustavo R. Velasco, op. cit., pp. 120, 121, 213 a 217 y 219.
- (39) "La industria contra las nuevas leyes", Excélsior, 8-1-1951; Editorial, "Críticas a las reformas", Excélsior, 1º-1-1951; Gustavo R. Velasco, op. cit., pp. 121 a 123 y 215.
- (40) Editorial, "La congelación de precios", Novedades, 5-1-1951; Declaraciones de Dn. Antonio Martínez Bález en La Nación, N° 483, --- México, 15 de Enero de 1951, p. 24.
- (41) Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, "Firme apoyo de los industriales al control de precios", Excélsior, 31-1-1951; Declaraciones de Dn. Antonio Martínez Bález en La Nación, Loc. cit.
- (42) Editorial, "La congelación de precios", Novedades, 5-1-1951; Editorial, "La congelación y la cooperación privada", Novedades, 9-1-1951; Banco Nacional de México, "Metas económicas claras", Novedades, 20-1-1951.

que había en la época (43).

- e) La tendencia de la Ley a aumentar la producción nacional, con el objeto de mejorar las condiciones generales de vida en el país (44).

Si bien hay que aceptar que los argumentos en pro de la Ley tenían una base firme dadas las condiciones de la época, es necesario reconocer también que las situaciones peligrosas que con ella se decía se iban a prevenir nunca se dieron.

Aún más, el hecho de que, una vez superada la situación histórica que motivó su expedición, es decir, una vez restablecida la normalidad, sólo se haya aplicado la parte de la Ley relativa al control de precios ¿quiere decir que lo único verdaderamente necesario para controlar las fluctuaciones del mercado perjudiciales a las clases populares es, en época de paz, el control de precios? ¿o significa que al no haberse dado la situación de emergencia que se creía se iba a presentar, los demás mecanismos establecidos en la Ley sobre Atribuciones perdieron su razón de ser?

Los argumentos utilizados en contra de la Ley y de las medidas tomadas con fundamento en ella fueron :

- a) Que la medida de congelación de precios tomada al amparo -

(43) A. Martínez Báez, "La intervención oficial en la economía del país - será temporal", Novedades, 26-1-1951.

(44) Editorial, "La intervención del gobierno en la economía", Novedades, 27-1-1951.

de esta Ley tenía varios antecedentes en México (1937, - 1938, 1941, 1943 y 1949), todos los cuales habían fracasado (45), a excepción del caso de congelación de rentas de casas habitación, que son más fácilmente controlables (46).

b) Que los precios eran el resultado de un complejo fenómeno económico y, por tanto, tratar de fijarlos por decreto era una medida absurda, dictada con desconocimiento de las leyes científicas de la economía (47).

c) Que las medidas dictadas al amparo de la Ley -la- congelación de precios en concreto- no combatían las causas de la inflación de la época, sino sus síntomas (48).

d) Que el control de la economía por parte del Estado propiciaría el nacimiento y desarrollo del mercado negro y de los favoritismos (49).

e) Que la aplicación de la Ley privaría a la iniciativa privada-

(45) L. Lara Pardo, "La congelación de precios", Excélsior, 16-1-1951.

(46) Cfr.: Leopoldo Solís M., Controversias sobre..., p. 82.

(47) Editorial, "El problema de los precios", Excélsior, 23-1-1951; Gustavo R. Velasco, op. cit., pp. 123 y 124.

(48) A. Díaz Soto y Gama, "La economía dirigida y el buen sentido popular", Universal, 17-1-1951; Editorial "La congelación de precios", - Universal, 5-1-1951; Editorial, "El intento de ahora", Excélsior, 6-1-1951; Gustavo R. Velasco, op. cit., pp. 217 a 219.

(49) A. Díaz Soto y Gama, art. cit.

de su principal incentivo, la posibilidad de obtener mayores ganancias, al establecer la facultad del Estado para fijar las ganancias que podrían obtenerse ejerciendo actividades industriales o comerciales (50).

- f) Que antes de lanzar una ley como la de Atribuciones, debía haberse hecho un estudio de los efectos que la crisis internacional podía producir en nuestra economía, para así poder planear la política económica a seguir con el fin de evitarlos (51).
- g) Que la congelación de precios decretada al amparo de la Ley constituía una medida aislada de intervencionismo estatal en la economía y por ello estaba destinada al fracaso (52).
- h) Que la pérdida de libertad en la economía traería aparejada la pérdida de las libertades civiles y políticas (53).
- i) Que la Ley entrañaba, potencialmente, el cambio del sistema económico de empresa privada, libertad de industria y

(50) J. Guisa y Acevedo, "¿ No debe haber también una comisión oficial que regule las huelgas ? ", Novedades, 17-1-1951.

(51) C. Denegri, "Buenos días. Tienen razón", Excélsior, 11-1-1951.

(52) R. Salazar Mallén, "La congelación de precios", Excélsior, 18-1-1951.

(53) Gustavo R. Velasco, op. cit., p. 219, citando ideas de Hermann Goering.

libertad de concurrencia establecido en la Constitución, -
por el sistema de economía dirigida (54).

- j) Que aun estando de acuerdo en la necesidad de prevenir -
de que hablaban los articulistas que apoyaban la Ley, la -
forma de hacerlo no era la de concentrar el poder en el E[le] -
cutivo, ya que la experiencia histórica demostraba que éso
sólo traía aparejadas desgracias (55).
- k) Que la Ley era inconstitucional por contravenir al artículo
4º de la Constitución que establecía las libertades de em--
presa e industria, ya que otorgaba al Estado las funciones -
de amo y señor omnipotente de la economía, con facultades
decisorias en relación a las mercancías que las industrias o
empresas podían producir o vender (56).
- l) Que la Ley era inconstitucional porque convertía al dere -
cho de propiedad en un "cascarón vacío, en una aparlen--
cia sin contenido", al obligar a cada industrial o comer--
ciante a vender al precio que fijase la autoridad, cuando -

(54) *Ibid.*, pp. 120 y 213.

(55) N. García Naranjo, art. cit.: hacía alusión a que tal vez nunca hu-
biera estallado la 2a. Guerra Mundial, sin Hitler y Mussolini no hubie-
sen tenido tanto poder concentrado en sus manos.

(56) Confederación de Cámaras Industriales, "Sentir industrial sobre nuevas
leyes", Excélsior, 7-1-1951; A. Díaz Soto y Gama, art. cit.; Gustavo
R. Velasco, *op. cit.*, p. 121.

ésta lo dispusiese y a las personas que señalase (57).

- m) Que la Ley era Inconstitucional porque al Implantar pre --
cios uniformes obligatorios, prohibir su variación oficial, --
fijar las utilidades que podría obtener cada empresa, etc., --
se obstaculizaba el proceso de la libre concurrencia que --
garantizaba el artículo 28 de la Constitución (58).
- n) Que la situación de emergencia por la que atravesaba el --
país debía implicar, en todo caso, medidas transitorias dicta --
das al amparo de una suspensión de garantías decretada con --
forme al artículo 29 constitucional, y nunca las medidas per --
manentes contenidas en la Ley sobre Atribuciones (59).
- ñ) Que la Ley era Inconstitucional porque el Congreso de la --
Unión no tenía facultades para regular toda la economía, --
sino solamente ciertos fenómenos y actividades económi --
cas (60).

Un aspecto que considero muy importante hacer notar es el de que
la gran mayoría de las opiniones que apoyaron la expedición de la Ley, esta --

(57) Gustavo R. Velasco, op. cit., p. 122.

(58) Loc. cit.

(59) Confederación de Cámaras Industriales, art. cit.; Editorial, "Críticas
a las reformas", Excélsior, 23-XII-1950; Gustavo R. Velasco, op. cit.
pp. 122, 123 y 215.

(60) Gustavo R. Velasco, op. cit., pp. 121 y 122.

ban de acuerdo con aquéllas que se expresaron en contra, en cuanto a que debía limitarse su período de vigencia. Es decir, casi todos los articulistas que trataron el tema de la Ley sobre Atribuciones coincidieron en que, desaparecidas las condiciones extraordinarias de emergencia nacional y mundial que le daban origen, la Ley debía derogarse (61).

Es más, Don Antonio Martínez Báez, que, como mencionamos anteriormente, era el Secretario de Economía en funciones y fue una de las personas de más relieve que se manifestaron por la permanencia indefinida de la Ley, en declaraciones formuladas a la prensa dijo que habría la necesidad de que el Estado interviniese en la regulación de la economía, mientras subsistiesen las circunstancias nacionales e internacionales que habrían provocado su expedición, y que si bien, a manera de previsión era conveniente que la Ley tuviese existencia permanente, las medidas tomadas a su amparo debían desaparecer una vez que las situaciones anormales a que se refería la exposición de motivos y el cuerpo de la propia Ley dejasen de existir (62).

O sea, que su posición equivalía a sostener que la Ley debía tener una vida vegetativa una vez que la situación de emergencia de que hablaba su exposición de motivos desapareciera.

(61) Editorial, "La congelación de precios", Novedades, 5-1-1951; Editorial, "La congelación y la cooperación privada", Novedades, 9-1-1951; Editorial, "La intervención del gobierno en la economía", Novedades, 27-1-1951; Editorial, "Intervencionismo y libertad", Excélsior, 23-XII-1950; Confederación de Cámaras Industriales, art. cit.

(62) A. Martínez Báez, art. cit., y La Nación, N° 486, México, 5 de -- Febrero de 1951, pp. 4 y 5.

Es importante notar que entre los argumentos utilizados por quienes defendieron la Ley, con excepción de los sostenidos por el senador Fidel -- Velázquez (63), no hubo ninguno de naturaleza jurídica en respaldo de su -- expedición, y que aún éstos fueron meramente enunciativos de los artículos ci tados en la iniciativa. Esto pudo deberse a varias razones: a) que considera-- ron jurídicamente indefinible la Ley sobre Atribuciones; b) que a sus ojos re-- sultaron tan obvios los fundamentos constitucionales manifestados en la inicia-- tiva, que resultaba ocioso ahondar en ellos; o c) que a consecuencia de las -- características muy especiales de nuestro sistema político, que más adelante -- veremos, quedaba fuera de toda discusión técnico-legal o de cualquier otro -- tipo, la aprobación de una iniciativa --léase decisión-- que el Ejecutivo Fede-- ral mandaba a las Cámaras para su aprobación.

(63) En este sentido el senador Velázquez sostuvo como fundamento consti-- tucional de la Ley, el mismo que le atribuía la Comisión senatorial que la había estudiado.

CAPITULO III

**CONTENIDO Y ALCANCE ACTUALES DE LA LEY SOBRE
ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN
MATERIA ECONOMICA**

El contenido de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica puede dividirse, para su estudio, en cinco apartados :

- 1.- Ambitos espacial, personal y material de validez.
- 2.- Precios y tarifas.
- 3.- Distribución, racionamiento y prioridades.
- 4.- Aspecto represivo y recurso.
- 5.- Organismos consultivos.

Con el objeto de delimitar el alcance que en la actualidad tiene - esta Ley, al revisar cada uno de los aparatos mencionados haremos referencia a las disposiciones relativas contenidas en sus reglamentos y en los decretos - promulgados con fundamento en ella.

1.- Ambitos Espacial, Personal y Material de Validez.

Se encuentran perfectamente bien delimitados en ella. En relación con su ámbito espacial de validez, podemos afirmar que ésta es una Ley de carácter federal, ya que está destinada a regular aspectos de la producción y distribución de mercancías que afectan a la economía nacional, sin que se establezca límite territorial alguno a su aplicabilidad, en otras palabras, - es una Ley federal porque es válida, y por ello aplicable, en todo el territorio nacional (1).

(1) Eduardo García Maynes, Introducción al Estudio del Derecho, México - co, Ed. Porrúa, 1970, p. 80.

El ámbito material de validez de la Ley se constituye, en forma amplia, por la economía nacional, ya que faculta al Ejecutivo Federal para regularla, con el objeto de conseguir el bien común. También en relación con el ámbito material podemos decir que, a virtud de que regula la intervención del Estado como autoridad en actividades económicas de los particulares, ésta es una ley que forma parte del Derecho Público (2).

Por último, el ámbito personal de validez de la Ley, entendiendo como tal al formado por el conjunto de destinatarios de las normas (3), tiene que ser contemplado en sus dos aspectos: el activo y el pasivo. Es decir, que hay que distinguir a los dos tipos de sujetos a quienes se refiere la Ley: los facultados y los obligados.

En el primer caso -sujetos facultados- la Ley se refiere al titular del Poder Ejecutivo Federal y al titular de la Secretaría de Economía (4), quienes actúan, lógicamente, en su carácter de representantes de la Nación.

(2) Cfr.: Miguel Villoro Toranzo, Introducción al Estudio del Derecho, - México, Porrúa, 1974, p. 291.

(3) Eduardo García Maynes, op. cit., p. 82: las normas jurídicas, según el ámbito personal de validez, son genéricas o individualizadas; genéricas son "las que obligan o facultan a todos los comprendidos dentro de la clase designada por el concepto-sujeto de la disposición normativa"; individualizadas son "las que obligan o facultan a uno o varios miembros de la misma clase, individualmente determinados". O sea que, como veremos más adelante, esta Ley es genérica en cuanto al sujeto pasivo e individualizada en cuanto al sujeto activo.

(4) Actualmente Secretaría de Industria y Comercio, por lo que en lo sucesivo, la llamaremos así.

Las facultades que se otorgan a dichos titulares son iguales, con la salvedad establecida en el artículo 18 de la Ley en relación con facultades otorgadas en forma exclusiva al titular del Poder Ejecutivo Federal, a saber: a) determinar las mercancías que deben incluirse en las distintas fracciones del artículo 1º de la Ley; b) establecer prioridades de producción; y c) decretar la ocupación temporal de negociaciones Industriales.

Por acuerdo del 27 de Marzo de 1951, publicado en el Diario Oficial del 12 de Abril del mismo año, el titular de la Dirección General de Precios de la Secretaría de Industria y Comercio, dependencia que se creó para los efectos del control de precios, quedó facultado para formular y firmar por acuerdo del Secretario, los oficios, disposiciones y resoluciones que se dicten con fundamento en la Ley sobre Atribuciones y sus disposiciones reglamentarias, así como para imponer las multas que procedan y en general para firmar todos los documentos relacionados con el despacho derivado de la aplicación de tales ordenamientos. Independientemente de lo anterior, para los efectos de la fijación o modificación de precios, los titulares de las Agencias Generales de la Secretaría de Industria y Comercio, en las entidades federativas donde las haya, tienen algunas facultades establecidas en el "Reglamento de los Artículos 2º, 3º, 4º, 8º, 11, 13, 14 y 16 a 20 de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica", publicado en el Diario Oficial del 10 de Enero de 1951.

Entre las facultades generales otorgadas a los sujetos mencionados, anteriormente, están la de pedir y obtener de los particulares, aún por medio

de pesquisas, la información necesaria para el ejercicio de las demás facultades a que se refiere la Ley (5), y la de pedir y obtener de las autoridades locales la colaboración que requieran, fundamentalmente por medio del desempeño de labores de vigilancia e inspección, para lo cual pueden estas últimas levantar las constancias que juzguen necesarias (6).

En el segundo caso -sujetos obligados- el artículo 1º de la Ley establece claramente que sus disposiciones se aplicarán "a quienes efectúen 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.- Productos de las industrias fundamentales.
- V.- Artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional.
- VI.- En general, los productos que representan renglones considerables de la actividad económica mexicana.
- VII.- Los servicios que afecten a la producción y distribución de mercancías anotadas en las fracciones que anteceden y que no estén sujetos a tarifas por autoridad competente y fundadas en la Ley".

(5) Artículos 11 y 18 de la Ley, 11 a 16, 26, 29 y 30 del Reglamento del 10 de Enero de 1951, y 21 y 26 del decreto de regulación de precios, publicado en el Diario Oficial del 3 de Octubre de 1974.

(6) Artículos 20 de la Ley y 24 del Reglamento del 10 de Enero de 1951.

La vaguedad del texto de estas siete fracciones se antoja extrema. El uso de términos como "materias primas esenciales", "industrias fundamentales", "ramas importantes de la industria nacional", "renglones considerables de la actividad económica", por carecer de contenido propio permiten cualquiera que se les quiera atribuir, otorga al Ejecutivo Federal un poder discrecional enorme y fácilmente ejercitable a través de decretos, lo cual provoca un clima de inseguridad en el campo económico. Pensamos que, si uno de los objetivos que persigue la Ley sobre Atribuciones es definir y concretar "en el mayor grado posible las facultades de regulación en materia económica que al Ejecutivo Federal se concedan, así como el ámbito de su aplicación... , reduciéndose el arbitrio o facultad discrecional del Gobierno de intervenir en las actividades de la empresa privada" (7), en vez de dejar abierto el contenido de estas fracciones, la Ley debería ser reformada a efecto de establecer en su propio texto los criterios a que debe ceñirse el Ejecutivo Federal para incluir un producto en los rubros o fracciones del artículo que comentamos, o bien, concretar estas fracciones en forma similar a las dos primeras.

La gran variedad de artículos o mercancías que en la actualidad están sujetos a la regulación de la Ley sobre Atribuciones puede verse en el apéndice 3 del presente trabajo.

(7) Ver exposición de motivos de la Ley, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 21-XII-1950, p. 18.

La vaguedad de las fracciones del artículo 1º de la Ley sobre Atribuciones y la posibilidad de determinar su contenido a través de simples decretos emanados del Ejecutivo Federal, por un lado, y por otro la competencia desleal existente a consecuencia de la participación de organismos paraestatales, subvencionados muchas veces por el Estado, en los campos en que actúa la iniciativa privada y que no son fundamentales para la vida económica del país, provoca el desaliento de los posibles inversionistas que tanto necesita el país para combatir, mediante la apertura de nuevos centros de trabajo, el cada vez más grave problema del desempleo y del subempleo.

2.- Precios y Tarifas:

El precio es, en la ciencia económica, "la razón de cambio o proporción en que se intercambian el dinero y la mercancía; o dicho de otro modo, la suma de dinero que se puede obtener mediante la cesión de una unidad de la mercancía" (8). La tarifa es "la cantidad de dinero que se puede cobrar por un servicio prestado" (9). Es decir, que en forma amplia, tanto tarifa como precio son lo mismo: cantidad de dinero que se paga por algo que se recibe; su diferencia estriba en que en el primer caso lo que se recibe es un servicio, y en el segundo un bien.

Los artículos de la Ley sobre Atribuciones que se refieren a este -

(8) Carlos Marx, El Capital, México, FCE, 1946, p. 305.

(9) Cfr.: SCOP, Algunos datos sobre técnica tarifaria en vías generales de comunicación, SCOP, Depto. de Tarifas, p. 20, cit. por A. Serra-Rojas, Derecho Administrativo, T. II, México, 1972, p. 982.

aspecto son el 2, el 3, el 4 y el 10, en los que se establecen los siguientes principios :

2.1.) El Ejecutivo Federal está facultado para fijar los precios y las tarifas de las mercancías y servicios comprendidos en la Ley (10).

El uso que el Ejecutivo Federal ha dado a esta facultad ha sido bastante amplio, tanto que, al decir de algunos autores (11), la política económica de México se ha dirigido principalmente al control directo de ciertos precios.

En relación con dicha política, el Sr. Jesús Vidales Aparicio, presidente de la CONCANACO, sostiene que, según "destacados economistas ... el control de precios carece, contra la inflación, de fundamentación teórica y práctica, ... (y) propende a crear un poder exagerado para el Estado, retroe las inversiones, desalienta la producción, y crea presiones inflacionarias" (12).

Por otro lado, la interdependencia existente entre todos los fenómenos económicos, que hace que "la más mínima perturbación en una parte del mecanismo económico se transmita a todas las demás partes del sistema" (13), provoca que el régimen de control o fijación de precios de algunas

(10) Artículo 2 de la Ley.

(11) Enrique Padilla Aragón, Ciclos económicos y política de estabilización, México, Siglo XXI, 1967, p. 285.

(12) CONCAMIN, II Seminario sobre desarrollo económico. Problemas de la inflación, México, CONCAMIN, 1974, p. 71.

(13) Oreste Popescu, Introducción a la ciencia económica contemporánea, 3a. ed., Barcelona, Ariel, 1968 (c 1964) pp. 66 y 67.

mercancías que dejan en libertad otros precios, no funcione correctamente, ya que los precios de las mercancías que se encuentran libres de control absorben los aumentos naturales de las que sí están controladas y pueden llegar a convertir en antieconómica para los particulares la producción de las primeras; esto favorece la aparición de monopolios oficiales o subvencionados, y puede atentar, por consiguiente, contra el sistema económico de libre con currencia que garantiza el artículo 28 constitucional.

Además de lo anterior, la espectacularidad de las medidas de control de precios hace que sea un recurso útil de políticos populistas, que, -- con el objeto aparente de beneficiar al consumidor a costa del productor, fi jan precios bajos a las mercancías sin el apoyo teórico técnico necesario y sin medir las consecuencias de su acción, que son precisamente la escasez y la progresiva descapitalización en relación con los productos a los que les - fijan precios (14).

El ejercicio de esta facultad se ha reglamentado estableciendo dos procedimientos para determinar los precios y tarifas de las mercancías sujetas a las disposiciones de la Ley sobre Atribuciones :

- a) Mediante el procedimiento de fijación de precios establecido en el Reglamento del 10 de Enero de 1951.
- b) Mediante el procedimiento de fijación de precios por variación de costos establecido en el Decreto del 3 de Octubre de 1974.

(14) Cfr.: CONCAMIN, op. cit., pp. 70 y 71.

2.1.1.) Procedimientos de fijación de precios del Reglamento -
del 10 de Enero de 1951 :

a) Se inicia con una solicitud que presenta el interesado ante la -
Secretaría de Industria y Comercio o ante sus Agentes Generales de las ent_l
dades donde los haya, a la que se acompañan los documentos que la fundan.

b) La autoridad respectiva estudia la solicitud presentada, toman-
do en cuenta el costo de producción y distribución de las mercancías, la in_v
versión prudente de capital, y la utilidad razonable que deba reconocerse.
Para determinar la utilidad razonable se toman en consideración el monto -
y la justificación de los costos de producción y distribución y de las inver_s
iones realizadas, el nivel y características de dichos costos e inversiones -
en aquellas empresas que operen con la mayor eficiencia dentro de la rama
correspondiente; las peculiaridades del mercado y los demás elementos que
la Secretaría considere necesarios.

c) Dentro de los 10 días siguientes a la presentación de la solici_t
tud, la autoridad puede solicitar datos o documentos adicionales que el in_t
terésado debe proporcionar en un término de 10 días.

d) Si el interesado no proporciona los datos o documentos que le -
solicite la autoridad, ésta dispone de un plazo de 15 días para realizar las
Investigaciones pertinentes.

e) Si la solicitud se presenta ante una Agencia General de la Secre_t
taría de Industria y Comercio, el titular de la Agencia debe mandar a aquélla
la solici_tud presentada con todos sus antecedentes, los estudios realizados y la

opinión del Comité de Precios y Distribución que corresponda, a fin de que sea la Secretaría misma la que resuelva.

f) En todos los casos la Secretaría goza de un término de 10 días - contados a partir de que se le entreguen los datos o documentos a que se refieren los incisos a), c), d) y e), para resolver acerca de la solicitud (15).

Este procedimiento se utiliza para fijar los precios de las veintinueve mercancías incluidas en el artículo 3º del Decreto del 3 de Octubre de 1974, que sean fabricadas por nuevos productores; para fijar los precios de los nuevos productos fabricados por empresas existentes o de nuevas presentaciones de productos comprendidos en el artículo 4º del mismo Decreto (16); y, por último, para fijar los precios de los nuevos productos o de las nuevas presentaciones de productos sujetos al régimen de fijación de precios por variación de costos, si alteran la estructura vigente en la empresa entre costos totales e ingresos (17).

Los precios así fijados deben ser justos, tanto para el consumidor - o usuario, como para el comerciante o industrial.

En relación con este sistema de fijación de precios, que hasta el 3 de Octubre de 1974 era el único que existía, vale la pena hacer referencia

(15) Artículos 1º, 4º y 5º del Reglamento del 10 de Enero de 1951.

(16) Estos productos son los que están marcados con asterisco, en la parte - de este trabajo donde se ennumeran las mercancías sujetas a la regulación de la Ley sobre Atribuciones.

(17) Artículos 18 y 19 del Decreto del 3 de Octubre de 1974.

a las palabras pronunciadas por el Lic. Eliseo Mendoza Berrueto, Secretario de Comercio, en el II Seminario sobre desarrollo económico, auspiciado por la CONCAMIN, el día 28 de Noviembre de 1974 :

"La política de precios vigente hasta el 3 de Octubre de 1974... establecía un sistema especialmente rígido para la fijación de precios por productos ... (que) obligaba a realizar una serie de complejos estudios sobre los distintos factores que directa e indirectamente influyen en la determinación de los precios.

"....."

"... prueba de su inadecuación está constituida por las autorizaciones que hubieron de expedirse para que aumentara el precio del azúcar (18), del acero, del petróleo (19), de las llantas, de los cigarrillos (20)...."

"Ante la evidencia de que un sistema de precios rígidos y congelados equivaldría a movernos fuera de la realidad..." (21).

"....."

Como podemos ver, existen contradicciones en la política económica nacional, ya que, por un lado se dice que el sistema de control de pre--

(18) Este artículo aún está sujeto a este control rígido e inadecuado, según el artículo 4º del Decreto del 3 de Octubre de 1974.

(19) Idem.

(20) Idem.

(21) 'CONCAMIN, op. cit., pp. 61 y 62.

cios establecido en el Reglamento del 10 de Enero de 1951 es inadecuado y rígido, y que nos hace "movernos fuera de la realidad", y por el otro se deja vigente ese mismo control de precios para los veintinueve artículos, de su ma importancia en la economía nacional, a que se refiere el artículo 3º del Decreto del 3 de Octubre de 1974, y para los demás casos a que antes se ha hecho referencia.

2.1.2.) Procedimiento de fijación de precios por variación de costos, del Decreto del 3 de Octubre de 1974:

a) Se inicia con una solicitud que al efecto presentan los productores, ante la Secretaría de Industria y Comercio, en la cual proponen un precio máximo de venta al público, y a la que acompañan los documentos que se les solicitan en el formato de la misma.

b) La Secretaría, tomando en consideración los márgenes adecuados para la distribución y venta al mayoreo o menudeo de los productos, resuelve dentro de un plazo de 30 días.

c) Si transcurre el plazo mencionado en el inciso anterior y no hay resolución en contrario, se consideran aprobados los precios propuestos.

d) Cuando los documentos que se acompañan a la solicitud estén incompletos, dentro de los 10 días siguientes a su presentación, la Secretaría debe manifestárselo al interesado.

e) Cuando se de el supuesto mencionado en el inciso que antecede, el interesado dispone de un plazo de 60 días para aportar los datos que se le soliciten, y si no los aporta se le tiene por desistido de su solicitud.

f) La Secretaría cuenta con un término de 20 días para resolver, a partir de que se le suministre la información adicional que solicite; si no lo hace, se considera aprobada la solicitud.

Las mercancías cuyos precios se fijan siguiendo este procedimiento son los nuevos productos o nuevas presentaciones de productos incluidos en el artículo 7º del Decreto del 3 de Octubre de 1974 (22), siempre y cuando no alteren la estructura vigente en la empresa entre costos e Ingresos totales (23).

2.2.) El Ejecutivo Federal puede disponer que los precios y tarifas sujetos a la Ley, vigentes en fecha determinada, no puedan elevarse sin previa autorización oficial (24).

Aquí se consagran en realidad dos facultades del Ejecutivo Federal: la de congelar los precios y la de reglamentar sus aumentos.

Si la facultad del Ejecutivo Federal de congelar o fijar los precios por decreto, se llegara a ejercitar para decretar precios definitivos, la medida, aunque espectacular, estaría destinada al fracaso, debido a la interrelación existente entre los precios de todas las mercancías, a la complejidad de los fenómenos económicos, y a que sería una medida aislada dentro de -

(22) Aquéllos que en el Apéndice 3 de este trabajo, donde se enumeran los productos regulados por la Ley sobre Atribuciones, no tienen asterisco.

(23) Artículo 14, en relación con los artículos 11 y 19 del Decreto del 3 de Octubre de 1974.

(24) Artículo 3º de la Ley.

todo el sistema económico.

Hasta ahora esta facultad se ha ejercitado únicamente con el objeto de fijar los precios a cierta fecha, mientras, con base en ellos, se hacen los estudios pertinentes para su modificación.

Para lograr la autorización necesaria para modificar los precios oficiales existen dos procedimientos, el establecido en el Reglamento del 10 de Enero de 1951 y el del Decreto del 3 de Octubre de 1974.

2.2.1.) Procedimiento para lograr la autorización de modificar los precios oficiales del Reglamento del 10 de Enero de 1951 :

Se inicia con la presentación, ante la Secretaría de Industria y Comercio, de una solicitud en la que se expresan circunstanciadamente las razones que la apoyan y a la que se acompañan los documentos que la fundan.

El procedimiento a seguir y sus requerimientos son los mismos que para la fijación de precios máximos de las mercancías (25).

No justifican una modificación de los precios: la elevación o reducción transitoria de elementos de costo; el incremento de las utilidades reconocidas a los productores y distribuidores al establecerse el precio máximo correspondiente; y las elevaciones del costo que puedan ser absorbidas por los empresarios manteniendo a su favor una utilidad razonable (26).

(25) Artículos 1º, 3º, 4º y 5º del Reglamento del 10 de Enero de 1951.

(26) Ibid., artículos 2º y 3º.

Los productos que se sujetan a esta reglamentación son los que están comprendidos en el artículo 4º del Decreto del 3 de Octubre de 1974.

2.2.2.) Procedimiento para lograr la autorización de modificar los precios oficiales del Decreto del 3 de Octubre de 1974 :

Este procedimiento se ajusta a las mismas especificaciones mencionadas en el inciso 2.1.2.) de este capítulo, con la salvedad de que la modificación de los precios fijados sólo procederá cuando el costo total de la empresa (27) aumente globalmente más de un 5% y ese aumento derive de incrementos en los precios o cargos de los factores del costo, o del aumento en el monto fijado por los contratos individuales o colectivos de trabajo para los salarios, sueldos y prestaciones. El incremento que se proponga para el precio de venta deberá guardar una proporción directa con el incremento en el costo total de la empresa (28).

Los productos que se sujetan a esta reglamentación son los enumerados en el artículo 7º del Decreto del 3 de Octubre de 1974.

Las diferencias más importantes que notamos entre los dos procedimientos de fijación y modificación de precios son: en primer lugar, que los términos otorgados a los particulares y a la autoridad para proporcionar información y para resolver, son notoriamente mayores en el procedimiento -

(27) Entendiéndose como costo total de la empresa los costos y gastos de la empresa autorizados como deducciones para la determinación del ingreso gravable por la Ley del Impuesto sobre la Renta.

(28) Artículos 9º a 11 y 14 del Decreto del 3 de Octubre de 1974.

establecido en el Decreto del 3 de Octubre de 1974; en segundo, que si los particulares no proporcionan los datos o documentos complementarios que se les solicitan, las consecuencias son: a) En los procedimientos del Reglamento del 10 de Enero de 1951, que la autoridad puede realizar pesquisas para obtenerlos; b) en los procedimientos del Decreto del 3 de Octubre de 1974, el sobreseimiento de la solicitud, y no la ficción de tener por desistido al solicitante, como dice la Ley; finalmente, en los procedimientos establecidos en el Reglamento del 10 de Enero de 1951 no se establece consecuencia alguna para el supuesto de que la autoridad no resuelva dentro del término fijado para ello, y por lo mismo podría pensarse que opera la negativa ficta (29), y en los procedimientos establecidos en el Decreto del 3 de Octubre de 1974, la consecuencia de ese mismo supuesto es la aprobación tácita de lo solicitado.

Si relacionamos estas diferencias con el tipo de personas que tienen mayor interés en la producción de las mercancías sujetas a uno y otro régimen de fijación de precios, vemos lo siguiente: en el caso de los productos sujetos al control rígido de precios, del cual ya se han hecho algunos comentarios, existe una gran proporción, casi el 50% de ellos, que no requieren nada o casi nada de industrialización y son producidos en el campo, es de--

(29) Según información proporcionada en entrevista telefónica del día 6 de Mayo de 1976, por la Lic. Gómez Maqueo del Departamento de Precios, de la Dirección General de Precios de la SIC, en la práctica no opera la negativa ficta, pudiendo permanecer un expediente sin resolución por varios meses, sin que se de consecuencia jurídica alguna.

cir que en su producción no tienen un gran interés los grupos económicamente poderosos de la iniciativa privada que actúan en nuestro país; en cambio, el interés de la iniciativa privada en la producción de las mercancías sujetas al régimen de fijación de precios por variación de costos es mucho mayor, ya que la inversión actual en ellas es considerable y la retribución que proporcionan es importante.

Lo anterior nos hace pensar en la afirmación de Roger D. Hansen - en el sentido de que las confederaciones industriales y comerciales del país ejercen una considerable influencia en las decisiones gubernamentales, y - que sólo favoreciéndolas, el gobierno obtiene su apoyo y garantiza así, de alguna manera, la estabilidad del orden político nacional (30). Esto, que ha dado resultado hasta ahora, no debe hacer olvidar al gobierno las palabras de Don José Vasconcelos en el sentido de que "la única manera de evitar la revolución de los de abajo es consumándola desde arriba. Si arriba sólo se piensa en ... mantener el mismo orden de cosas, se aplazará quizás el estallido, pero sólo para volverlo más feroz en el momento fatal de su desahogo" (31).

El Decreto del 3 de Octubre de 1974 establece, además, cinco importantes facultades para la Secretaría de Industria y Comercio en relación con los procedimientos de fijación y variación de precios :

(30) Roger D. Hansen, op. cit., pp. 143 y 265 a 267.

(31) José Vasconcelos, Bolivarismo y Monroísmo, Chile, Ed. Ercilla, - , 1934, p. 118.

1a.- Cuando la empresa interesada en modificar algún precio oficial fabrique o distribuya diversos productos sujetos al régimen de fijación de precios por variación de costos, la Secretaría podrá distribuir los aumentos - propuestos de tal manera que resulten menores para los artículos de mayor importancia económica y social y mayores para el resto, para lo cual oirá siempre las observaciones que tenga que hacerle la empresa interesada (32).

Para que esta facultad se ajustara en su texto a algunos de los propósitos que expresa la Ley en su exposición de motivos, valdría la pena que el concepto de "artículos de mayor importancia económica y social", que - resulta demasiado vago, se substituyese por el de: "artículos destinados al - consumo de las clases populares del país", concepto que, a nuestra manera - de ver, expresa el propósito general de la exposición de motivos de la Ley, de proteger "los intereses generales de las grandes masas de la población" - (33).

2a.- Cuando el volumen de ventas de las empresas, su importancia relativa dentro de la rama, su localización geográfica u otros elementos así lo ameriten, la Secretaría está facultada para excluirlas del cumplimiento - de los requisitos que establece el régimen de fijación de precios por varia -- ción de costos (34).

(32) Artículo 15 del Decreto del 3 de Octubre de 1974.

(33) Diario de debates de la Cámara de Diputados, 21-XII-1950, p. 18.

(34) Artículo 12 del Decreto del 3 de Octubre de 1974.

3a.- La Secretaría tiene facultad para "fijar las modalidades especiales a que deban sujetarse aquellas empresas o ramas de la producción que por la composición o características de su producción o ventas, por la relación entre ingresos y costos totales, o por otras circunstancias, justifiquen, a juicio de la Secretaría, un tratamiento especial" (35).

Las facultades a que hacemos referencia en los dos párrafos que anteceden, pueden ser, a nuestro modo de ver, fuente de Injusticias, ya que - facultan a la Secretaría para establecer regímenes especiales de fijación de precios para los productos de algunas empresas en particular, es decir, facultan a la Secretaría para establecer regímenes privativos y aún arbitrarios de fijación de precios, utilizando el argumento de "otros elementos" u "otras circunstancias" para justificarse.

4a.- Cuando el costo total de la empresa disminuya en más de un 5%, la Secretaría, oyendo al interesado, o en su rebeldía si no comparece - en el término que marca el Decreto, tiene la facultad de ordenar la reducción de los precios de venta en la misma proporción en que se hayan reducido los costos (36).

En un país como el nuestro, en que la inversión de la iniciativa privada representa más de la mitad de la inversión total, y que, por tanto, es o puede ser un factor importantísimo en la lucha contra el desempleo y los -

(35) Idem., artículo 13.

(36) Idem., artículo 20.

problemas sociales si se le sabe aprovechar, las medidas que provocan su desaliento tienden también a crear tensiones sociales de difícil solución. La facultad de disminuir los precios en la medida en que disminuyen los costos, es un freno a la inventiva y a la inversión de la iniciativa privada, ya que ante la amenaza de su aplicación, que impediría la obtención de una ganancia mayor, incentivo para la actividad de la gran mayoría de los empresarios, la reacción lógica es la inactividad en relación con dichas inversiones destinadas a disminuir el costo de producción o a aumentar su eficiencia. Una posible solución al problema aquí planteado, sería la de sustituir el incentivo de una mayor ganancia por el del mejoramiento social, lo cual únicamente podría lograrse a través de un largo proceso de reeducación o sensibilización social a todos los niveles de la población.

5a.- Independientemente de lo que se dice en los artículos 4º y 7º del Decreto del 3 de Octubre de 1974, la Secretaría de Industria y Comercio tiene facultades para determinar, por medio de la publicación del Acuerdo respectivo en el "Diario Oficial" de la Federación, el régimen de fijación de precios a que se debe sujetar un producto o un grupo de productos de los comprendidos en el Decreto (37).

El conjunto de facultades discrecionales a que acabamos de hacer referencia, otorga a la Secretaría de Industria y Comercio el poder suficiente como para decidir, unilateralmente, la suerte de las empresas que

(37), Idem., artículo 17.

producen alguna mercancía sujeta a la regulación de la Ley sobre Atribuciones. Basta que la Secretaría quiera que las actividades de una empresa sean improductivas o superproductivas, para que mediante un simple Acuerdo se generen condiciones que pueden producir el efecto deseado.

Un principio general que se establece en el Decreto del 3 de Octubre de 1974 en relación con los precios, es el de que aquéllos que se refieren a las materias primas y a los artículos manufacturados que son materia de exportación y a la vez se destinan al mercado nacional, nunca podrán ser mayores en el interior del país los que tengan en el mercado exterior, una vez descontados los impuestos, fletes, seguros y demás gastos necesarios para efectuar su venta en el extranjero (38).

Esta medida nos parece adecuada, ya que es necesario enfocar la producción nacional a satisfacer la demanda interna, pero debe complementarse con medidas que tiendan a aumentar el poder adquisitivo de nuestra población y ampliar, consiguientemente, nuestro mercado interno, así como con una labor de educación de los consumidores tendiente a desalentar la producción y el consumo de bienes innecesarios.

Con el objeto de efectuar el control efectivo de los precios, en la Ley sobre Atribuciones y en las disposiciones emanadas de ella se establecen medidas relacionadas con la publicidad de los mismos y con su vigilancia.

2.3.) Medidas relacionadas con la publicidad que debe darse a -

(38) Artículo 10 de la Ley.

los precios (39) :

a) La Secretaría de Industria y Comercio podrá acordar que los productores y comerciantes al mayoreo de los artículos comprendidos en la Ley, o sólo de algunos de ellos, comuniquen a su clientela habitual los precios de los mismos, enviando una copia de dicha notificación a la susodicha Secretaría o, en su caso, a sus Agencias Generales.

b) Los comerciantes estarán obligados a fijar en sus establecimientos y a la vista del público una lista con los precios autorizados para las mercancías incluidas en la fracción I del artículo 1º de la Ley. Cuando la Secretaría lo estime pertinente, podrá hacer extensiva esta obligación respecto de las demás mercancías incluidas en la Ley.

c) El productor a cuyas mercancías se haya fijado precio máximo de venta al público, estará obligado a marcar el precio en las mismas o a adherir etiquetas o marbetes que los muestren de manera visible. Si lo anterior no es posible por la naturaleza del producto y en los casos de las mercancías mencionadas en el artículo 4º del Decreto del 3 de Octubre de 1974, los precios máximos se fijarán en rótulos, cartulinas o listas que se colocarán en lugares visibles del establecimiento.

Las marcas, etiquetas o marbetes mencionados en el inciso que antecede, deben ser conservadas por los distribuidores y comerciantes de las mismas.

(39) ' Artículos 7 a 9 del Reglamento del 10 de Enero de 1951 y 22 del Decreto del 3 de Octubre de 1974.

Medidas similares a ésta están comprendidas en la reciente Ley Federal de Protección al Consumidor.

2.4.) Medidas relacionadas con la vigilancia que se efectúa sobre los precios :

Las disposiciones relacionadas con la vigilancia de los precios y en general del cumplimiento de la Ley sobre Atribuciones y de las disposiciones emanadas de ella, son los artículos 14 y 20 de la Ley, 22, 24 y 25 del Reglamento del 10 de Enero de 1951, 4, fracción V, del Reglamento del 21 de Febrero de 1951 y 23 del Decreto del 3 de Octubre de 1974. En esas disposiciones se establece lo siguiente :

Se crearán, como organismos consultivos con funciones de vigilancia especialmente relacionadas con los precios, los comités de precios y distribución que se requieran en las distintas entidades federativas.

Por otro lado, las autoridades locales del Departamento del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios tienen la obligación de colaborar con las autoridades federales en todo aquello relacionado con la aplicación y el cumplimiento de la Ley sobre Atribuciones y de las disposiciones que dimanen de ella, para lo cual tienen las facultades de vigilar, investigar y levantar constancias cuando lo consideren necesario.

Por último, en estas disposiciones se concede acción pública para denunciar el incumplimiento de las normas de la Ley y de las que de ella derivan, estableciéndose para todo agente de autoridad que desempeñe labores de vigilancia, la obligación de recibir y atender las denuncias que, en uso de esta acción, se presenten.

En relación con el otorgamiento de la acción pública, la iniciativa privada ha expresado temores en el sentido de que con ella "muchas personas han sido habilitadas como inspectores, por una parte, y, por la otra, se ha dado entrada a acciones que antes deben merecer un estudio crítico y analítico cuidadoso para evitar una acción represiva a todas luces injusta. Esto sin contar con que la acción pública puede ser ejercitada por personas ajenas a la relación comercial..." (40).

Estos temores son, a nuestro modo de ver, completamente infundados, ya que las denuncias que se hagan en uso de esa acción sólo ponen en movimiento la maquinaria de Inspección, no así la de sanción.

2.5.) El Ejecutivo Federal tiene la facultad de imponer a las personas que tengan existencias de los productos comprendidos en las disposiciones de la Ley, la obligación de ponerlos a la venta a precios que no excedan de los máximos autorizados (41).

Esta facultad tiene limitaciones establecidas en la propia Ley y en el Reglamento del 10 de Enero de 1951, por virtud de las cuales no se puede decretar la venta obligatoria de las existencias de materiales, materias primas o mercancías :

a) Cuando las existencias que se tengan no sean en cantidades mayores que las necesarias para el abastecimiento, durante un año de las

(40) Intervención de Jesús Vidales Aparicio, presidente de la CONCANACO, en el II Seminario sobre desarrollo económico. CONCAMIN, op. cit., p. 71.

(41), Artículo 4° de la Ley.

actividades de los industriales que las tengan (42).

b) Cuando se haya establecido la forma en que ha de hacerse la distribución de las mercancías, de conformidad con el artículo 5º de la Ley (43).

c) Cuando exista un racionamiento de la mercancía de que se trate, impuesto oficialmente, conforme al artículo 5º de la Ley (44).

d) Cuando la autoridad de que se trate haya implantado prioridades de los efectos que correspondan, en uso de las facultades que le concede el artículo 5º de la Ley (45).

El precepto que otorga esta facultad de obligar a poner a la venta determinados artículos tiene una imprecisión que puede tener graves consecuencias, pues al facultar al Ejecutivo Federal para imponer la obligación de poner a la venta "a precios que no excedan de los máximos autorizados", da pie para que imponga dicha obligación a precios menores de los autorizados. Esta hipótesis debe ser prevista por la Ley, por lo que consideramos que, independientemente de juzgar la constitucionalidad y conveniencia de ella, este precepto debe modificarse para establecer que esta facultad se refiere a obligar a poner a la venta los productos comprendidos en la Ley a los precios máximos autorizados.

(42) Artículo 4º, párrafo 2º de la Ley.

(43) Artículo 6º del Reglamento del 10 de Enero de 1951.

(44) Loc. cit.

(45), Loc. cit.

La sugerencia manifestada en el párrafo anterior, es únicamente - con el objeto de que el precepto que comentamos sea congruente con el espíritu de la Ley sobre Atribuciones y lo más exacto posible, lo cual no significa que lo aprobemos, ya que, como veremos en capítulo siguiente, su constitucionalidad es discutible.

3.- Distribución, Racionamiento y Prioridades :

Este apartado es de gran importancia porque las facultades que en él se incluyen concentran en el Ejecutivo Federal un poder enorme para decidir la orientación de la vida económica.

3.1.) Su enunciado general se encuentra en el artículo 5° de la Ley, en el que se faculta al Ejecutivo Federal para que, cuando el volumen de las mercancías a que la Ley se refiere sea insuficiente en relación con la demanda :

a) Determine la forma en que deba realizarse la distribución de los artículos que se produzcan en el país o que se importen.

Y en relación con esta facultad el artículo 7° de la Ley otorga al Ejecutivo Federal la de dictar disposiciones sobre la organización de la distribución de dichas mercancías, a fin de evitar su encarecimiento provocado por las intermediaciones excesivas.

Estas dos facultades implican que el Ejecutivo puede establecer, en época de escasez, cuotas de artículos para distribuirlos y determinadas formas, para evitar encarecimientos innecesarios, de lanzar los productos al mercado; esto último se nos ocurre que puede manifestarse en medidas que -

obliguen a los productores a desempeñarse como comerciantes y vender directamente sus productos al público en general, lo cual atentaría contra la libertad de trabajo, comercio e industria, consagrada en el artículo 5° constitucional, o en medidas tendientes a crear oligopolios oficiales o semioficiales de distribución, con obligación para los industriales de poner a la venta sus productos a través de instituciones determinadas, lo que podría atentar contra el artículo 28 constitucional.

b) Imponga racionamientos con la Intervención oficial que sea necesaria.

En forma complementaria a esta facultad, el Ejecutivo Federal está autorizado en todo caso para definir el uso preferente que deba darse a las mercancías comprendidas en la Ley (46).

El racionamiento implica una situación grave de escasez que, si es referida a muchos de los productos regulados por la Ley, crearía una situación de grave peligro o conflicto para la sociedad y que justificaría una medida de este tipo. Para este supuesto existe un procedimiento adecuado en nuestra Constitución, el racionamiento en una situación normal o no grave, no es justificable a nuestro modo de ver, porque ataca derechos de particulares que no están en conflicto con los derechos de la sociedad.

c) Establezca prioridades para atender las demandas preferentes por razón de interés general.

(46), Artículo 6° de la Ley.

Esta facultad consiste, en otras palabras, en establecer prioridades de producción y de distribución en razón del interés general.

En relación con ella tenemos que los artículos 9 y 10 de la Ley establecen que la satisfacción de la demanda interna tiene prioridad sobre la externa, para lo cual se otorga al Ejecutivo la facultad de restringir las importaciones y exportaciones cuando así lo requieran las condiciones económicas del país y el abastecimiento del mercado nacional.

3.2.) En el artículo 8° de la Ley se establece la facultad, exclusiva del titular del Ejecutivo Federal, según el artículo 18 de la propia Ley, para imponer prioridades de producción. Las limitaciones al ejercicio de esta facultad son:

- a) Que las mercancías cuya producción preferente se ordene estén comprendidas en la Ley, lo cual resulta lógico (47).
- b) Que el artículo que se ordene a una fábrica producir preferentemente sea de los que habitualmente produce (48).
- c) Que haya escasez de dicho artículo o no se produzca en el país el volumen suficiente (49).
- d) Que no exista "facilidad" para importar dicho artículo en la

(47) Artículos 8° de la Ley y 10 del Reglamento del 10 de Enero de 1951.

(48) Loc. cit.

(49) Loc. cit.

proporción necesaria (50). El concepto de facilidad de que se habla en esta fracción, resulta ambiguo, por lo que consideramos que debería sustituirse por el de posibilidad.

e) Que no se afecten los resultados económicos de la empresa o, en su caso, que se le otorgue la compensación respectiva (51).

El supuesto normativo contemplado por el Reglamento del 10 de Enero de 1951, a saber, la escasez de un artículo de primera necesidad, se contemplaba también en la ya derogada Ley de Fomento a Industrias Nuevas y Necesarias, pero la solución que se le daba era completamente distinta, ya que en esta última se establecía, para estimular la producción, la posibilidad de fijar reducciones a aún exenciones de impuestos, lo cual resulta más adecuado a nuestro orden jurídico, que establecer, impositivamente, prioridades de producción.

A pesar de que el artículo 18 de la Ley establece claramente que esta facultad sólo puede ejercitarla el Presidente de la República a través de decretos, el artículo 10 del Reglamento del 10 de Enero de 1951, contrádictoriamente faculta a la Secretaría de Industria y Comercio para hacerlo, lo cual resulta inadecuado.

Independientemente de lo manifestado en el párrafo anterior, en el último capítulo de este trabajo veremos lo discutible que resulta la constitu

(50) Loc. cit.

(51) Artículo 8º de la Ley.

cionalidad de esta medida.

3.3.) Relacionada con las medidas de establecimiento de prioridades, pero sin que necesariamente las implique, tenemos la muy discutible facultad que concede el artículo 12 de la Ley al titular del Ejecutivo Federal, en el sentido de que éste "podrá decretar la ocupación temporal de negociaciones industriales, cuando ello sea indispensable para mantener o incrementar la producción de las mercancías... comprendidas en el artículo 1º de... (la) Ley", o para "que las actividades de la empresa respectiva se desarrollen conforme a las disposiciones que las autoridades dicten con apoyo en la presente ley o en sus reglamentos".

Esta disposición establece una verdadera requisición, entendiéndose se como tal la "operación unilateral de gestión pública por la cual la administración exige de una persona sea la prestación de la actividad, sea la provisión de objetos mobiliarios, sea el abandono temporal del goce de un inmueble, o de empresas, para hacer, con un fin determinado, un uso conforme al interés general" (52).

"La requisición de inmuebles sólo se realiza en uso, tal como la ocupación de una empresa por razones de interés general y de acuerdo con lo que establezcan las leyes, y siempre en forma temporal" (53).

Ahora bien, aún cuando desde el punto de vista doctrinal, según

(52) A. Serra Rojas, op. cit., pp. 1031 y 1079, citando, en la definición, a Duez y Dibeyre.

(53) Ibid., p. 1033.

Benjamín Villegas Basavilbaso - sobre todo en la legislación y doctrinas francesas y argentinas, la requisición de uso en tiempo de paz es jurídicamente aceptable; esto no ocurre en México, según Don Andrés Serra Rojas, por ser esa requisición, en épocas de paz, contraria a los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución (54).

Hay algunos autores que afirman que la ocupación temporal de una empresa tiene fundamento en el artículo 27 constitucional, en la parte referida a las modalidades que la Nación puede imponer a la propiedad privada; en relación con éste y otros aspectos de constitucionalidad de la Ley sobre Atribuciones, haremos un amplio comentario en el último capítulo de este trabajo.

Independientemente de lo anterior creemos que es necesario hacer las siguientes observaciones en relación con el artículo 12 de la Ley sobre Atribuciones:

a) En primer lugar, la ambigua redacción de su primer párrafo - hace posible su aplicación, aún cuando no sea necesaria para el bien común.

b) El segundo párrafo de dicho artículo previene en realidad el establecimiento de una sanción que puede resultar desproporcionada a la infracción, dado que para que se juzgue indispensable decretar la ocupación temporal a fin de que una empresa cumpa su actuación a las disposiciones ---

(54) Cfr.: Benjamín Villegas Basavilbaso, Derecho Administrativo. Limitaciones a la propiedad, T. VI, Buenos Aires, Tipográfica editora argentina, 1956, pp. 107 a 146 y Andrés Serra Rojas, op. cit., p. 1035.

derivadas de la Ley, es necesario su previa inobservancia, misma que puede referirse, de igual manera, a normas relacionadas con precios, establecimiento de prioridades de producción o distribución, otorgamiento de información, etc., quedando en manos del Ejecutivo decidir cuándo la gravedad de la falta amerita una sanción de tal envergadura.

4.- Aspecto represivo y recurso :

Las normas contenidas en la Ley y las que de ella emanan son catalogadas como de orden público y su cumplimiento es considerado de interés general (55), por lo cual se concede acción pública para denunciar sus infracciones (56).

Para entender las implicaciones que tiene la Ley sobre Atribuciones es muy importante entender el contenido del párrafo anterior; en él se manejan tres conceptos importantes, dos de los cuales se pueden considerar como consecuencia del otro: orden público, interés general y acción pública.

La acción pública que concede la Ley, y de la que ya hicimos algunos comentarios, y la categoría de interés general, referida a su cumplimiento, son consecuencia de considerar como de orden público a las normas contenidas y emanadas de la Ley.

Ahora bien, ¿ qué se entiende por orden público ? Este concepto

(55) Artículos 15 de la Ley y 25 del Decreto del 3 de Octubre de 1974.

(56) Artículos 14 de la Ley y 23 del Decreto del 3 de Octubre de 1974.

es esencialmente impreciso, muchos autores han tratado de definirlo sin haber logrado hacerlo de manera satisfactoria. A nuestro modo de ver, y tomando en consideración las ideas iuspositivistas acerca de que el derecho es la manifestación normativa de la clase en el poder, el orden público es, como dijo el jurista americano Esser, "aquéllo que se relaciona con los problemas e instituciones de singular repercusión social o ideológica respecto de los que el grupo dominante no admite, bajo concepto alguno, cesión, transacción, claudicación o inobservancia, por juzgarlos esenciales para el mantenimiento del establishment" (57).

Es decir, que al expedirse la Ley sobre Atribuciones se consideró como un instrumento necesario para que el grupo detentador del poder conservase el orden de cosas existentes hasta donde fuese posible, conciliando, en alguna medida, las exigencias de los grupos de presión con las de los grupos sociales que presentaban posibles tensiones para el sistema. En consecuencia de lo anterior, su cumplimiento se consideró de interés general y se concedió acción pública para denunciar sus infracciones.

4.1.) Sanciones :

Las sanciones que conforme a la Ley sobre Atribuciones pueden imponerse a quienes infrinjan las disposiciones contenidas y derivadas -

(57) Cit. por Juan Alfonso Santamaría Pastor, La nulidad de pleno derecho en los actos administrativos, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1972, p. 212.

de ella son (58) :

- a) La ocupación temporal de negociaciones industriales, a que nos referimos anteriormente.
- b) Multas de \$ 100 hasta 50,000.
- c) Clausura por 90 días o clausura definitiva de establecimientos, pero exclusivamente tratándose de negociaciones comerciales.
- d) Arresto hasta por 36 horas; si se hubiera impuesto una multa y el infractor no la pagare con la oportunidad requerida, se permutará ésta por arresto correspondiente que no excederá, en ningún caso, de 15 días.

La aplicación de las sanciones, a excepción de la primera, deben sujetarse a las siguientes reglas, (59) :

- a) El monto de las multas se fijará tomando en cuenta el valor que represente en el negocio la inversión propia de la empresa infractora; la gravedad de la falta y los perjuicios que la misma hubiere ocasionado o fuere susceptible de ocasionar; y si se trata de la primera infracción o es un caso de reincidencia.
- b) Cuando la infracción consista en actos u omisiones que pueden repetirse, podrán imponerse sanciones por cada día en que persista la infracción.
- c) La clausura temporal de establecimientos comerciales por --

(58) Artículos 12 y 13 de la Ley.

(59) Artículo 33 del Reglamento del 10 de Enero de 1951.

90 días, sólo podrá acordarse en los casos de reincidencia anterior y cuando por la gravedad de la infracción cometida y los perjuicios que de ésta derivan, sea conveniente al interés público adoptar esta disposición.

d) La clausura definitiva de un establecimiento comercial sólo se acordará en casos de reincidencia y si con anterioridad se hubiese impuesto la sanción de clausura temporal.

e) El arresto hasta por 36 horas sólo puede aplicarse cuando la infracción cometida por una empresa pueda imputarse al director o propietario de la misma.

Independientemente de las razones jurídicas que como consecuencia de la interpretación de normas constitucionales puedan alegarse en pro o en contra de la Ley sobre Atribuciones y, como reflejo, en pro o en contra de las sanciones que establece, a nuestro modo de ver y de acuerdo con lo expuesto por la iniciativa privada (60), la sanción de clausura temporal o definitiva que se establece, es perjudicial para los intereses nacionales -- pues, en un país en que, como el nuestro, el desempleo, la baja productividad de las empresas que se traduce en bajos salarios y producción insuficiente, y la debilidad del mercado interno, son problemas de suma importancia, el cerrar un centro de trabajo equivale a aumentar las tensiones sociales, -- como consecuencia de la agravación de las situaciones críticas internas.

En relación con diversos aspectos de la aplicación de la Ley -

(60) Cfr.: CONCAMIN, op. cit., p. 73.

sobre Atribuciones y las disposiciones emanadas de ella, es de gran importancia la obligación que tienen las empresas de proporcionar los datos y documentos que les soliciten las autoridades competentes, y que pueden referirse tanto a su organización, funcionamiento y costos, como a datos de sus proveedores y compradorres, etc. (61), por lo que se establece que se rendirán bajo protesta de decir verdad, y que cuando no se proporcionen los datos que se soliciten, o los que se proporcionen sean incorrectos o falsos, además de las sanciones que se establecen en la Ley sobre Atribuciones, la Secretaría de Industria y Comercio y sus Agencias Generales tienen la facultad de denunciar dicha conducta ante el Ministerio Público Federal, a fin de que éste ejecute la acción correspondiente (62).

Lo anterior nos parece correcto pero incompleto, ya que si bien los artículos 16 del Reglamento del 10 de Enero de 1951 y 26 del Decreto del 3 de Octubre de 1974 establecen que los datos e informes proporcionados por las empresas son de carácter confidencial y no se pueden dar a conocer en forma individualizada, no se establece ninguna sanción para los casos de violación a tales disposiciones y en las normas que reglamentan la aplicación de las sanciones comprendidas en el artículo 13 de la Ley, no se contempla este supuesto. Dado lo anterior, pensamos que, a fin de ---

(61) Artículos 11 de la Ley y 4º y 11 a 15 del Reglamento del 10 de Enero de 1951.

(62) Artículos 11 de la Ley, 29 a 31 del Reglamento del 10 de Enero de 1951 y 21 del Decreto del 3 de Octubre de 1974.

garantizar la confidencialidad de las informaciones y datos proporcionados - por las empresas en cumplimiento de la Ley, es necesario adicionar su artículo 13, o crear otro artículo que diga :

"A quienes divulguen o den a conocer los datos o Informes proporcionados por las empresas en cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley o las disposiciones que de ella emanen, se les aplicará una multa de \$... , sin perjuicio de que se denuncie su conducta ante el Ministerio Público Federal, a fin de que éste ejercite la acción correspondiente".

4.2.) Recurso :

El medio de defensa que la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica otorga a los particulares que resulten - afectados por alguna resolución dictada con apoyo en ella, es el recurso administrativo de reconsideración (63), que consiste "en el derecho que tiene el particular agraviado, para solicitar de la autoridad que dictó una resolución administrativa, la modifique o re considere por afectar un derecho subjetivo" (64).

Este recurso, también llamado de oposición, revocación, reclamación o reposición en la doctrina y legislación de otros países (65), se basa - en "la idea de que la administración no puede dedicar a sus actos el mismo

(63) Artículo 16 de la Ley.

(64) A. Serra Rojas, op. cit., T. II, p. 1223.

(65) Loc. cit.

cuidado que pone el juez en las sentencias", debido, en parte, al volumen de trabajo que tiene; por ello y a fin de poder corregir los posibles errores en una forma sencilla y más o menos rápida, resulta práctico darle oportunidad a la Administración Pública de revisar nuevamente el acto que impugna el particular, tomando en consideración las objeciones que éste le formule (66).

La tramitación del recurso se hace de la manera siguiente :

a) Se interpone ante la Secretaría de Industria y Comercio o ante sus Agencias, si de ellas emana la resolución que se va a recurrir, en un plazo de 8 días contados a partir de que se notifica la resolución, aportando los datos y pruebas que se estimen pertinentes.

b) Si se interpone ante una Agencia de la Secretaría de Industria y Comercio, aquélla lo debe turnar a ésta con todos sus antecedentes, en un plazo de 3 días.

c) Dentro de los 10 días siguientes a la recepción del recurso, la Secretaría podrá requerir la presentación de pruebas y documentos adicionales.

d) Si los documentos adicionales requeridos no fueron exhibidos por el interesado, la Secretaría dispondrá de un plazo de 15 días para practicar las investigaciones pertinentes.

e) La resolución deberá ser dictado dentro de los 10 días siguientes.

(66) Forsthoff, Cit. por A. Serra Rojas, op. cit., T. II, p. 1225.

tes al día en que se cumpla con los requisitos mencionados en los incisos anteriores (67).

Es importante hacer notar que quienes interpongan este recurso, no podrán hacer valer en él, argumentos derivados de datos que no hubieren proporcionado a la Secretaría de Industria y Comercio (68).

5.- Organismos consultivos :

El artículo 17 de la Ley establece la facultad del Ejecutivo Federal para crear organismos consultivos formados por elementos oficiales y particulares, a efecto de que colaboren en el cumplimiento de ella y sus reglamentos.

En ejercicio de esta facultad se ha reglamentado la creación de 3 tipos de organismos consultivos :

- a) Comisión Nacional de Precios.
- b) Comités Especiales por Ramas de Producción o Distribución.
- c) Comités de Precios y Distribución

5.1.) Comisión Nacional de Precios (69) :

(67) Artículos 16 de la Ley y 26 y 28 del Reglamento del 10 de Enero de 1951.

(68) Artículo 1º del Reglamento del 10 de Enero de 1951.

(69) Según información proporcionada por la Dirección General de Precios de la Secretaría de Industria y Comercio, a través de una entrevista realizada con los licenciados Manuel López Guazo y Urbano Oviedo Cedillo, el 3 de Abril de 1975, esta comisión nunca se ha integrado. Sus funciones las viene desempeñando dicha Dirección, la cual, a nivel de organización interna, forma comisiones consultivas en que intervienen los interesados en el estudio de determinados precios y problemas.

Se integran por el Secretario de Industria y Comercio o por la persona que legalmente lo represente, que asume las funciones de presidente de la comisión, y por un representante de cada una de las dependencias, instituciones y agrupaciones que a continuación se indican (70) :

Secretaría de Agricultura y Ganadería *

Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas * (71)

Departamento del Distrito Federal *

Banco de México, S.A. *

Nacional Financiera, S.A. *

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. *

Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. * (72)

Ferrocarriles Nacionales de México, S.A.

Confederación Nacional de Cámaras Industriales (74)

Las atribuciones de esta comisión son (75) :

* Los representantes de las Instituciones marcadas con asterisco son quienes, de conformidad con el Reglamento del 10 de Enero de 1951, constituyen el Comité Directivo de la comisión.

(70) Artículo 18 del Reglamento del 10 de Enero de 1951.

(71) En la actualidad dividida en Secretaría de Obras Públicas y Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

(72) Actualmente substituída en todas sus funciones por CONASUPO.

(73) En la actualidad substituída por la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, CONCANACO, por lo que en lo sucesivo la llamaremos así.

(74) En la actualidad substituída por la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, CONCAMIN, por lo que en lo sucesivo la llamaremos así.

(75) Artículo 20 del Reglamento del 10 de Enero de 1951.

a) Dictaminar las medidas que deben adoptarse en el país para -
dar cumplimiento a la Ley sobre Atribuciones y sus reglamentos.

b) Analizar los resultados de las medidas adoptadas y, en su caso,
proponer las modificaciones procedentes.

c) Realizar estudios sobre el abastecimiento nacional de las mer-
cancías comprendidas en la Ley, así como la distribución de las mismas, a
efecto de sugerir las disposiciones adecuadas para lograr la mejor satisfac-
ción de las necesidades colectivas.

d) Dictaminar sobre el establecimiento de comités especiales para
el estudio de la producción y distribución, precios y racionamientos, en su
caso, que comprendan determinadas ramas de la producción o del comercio.

e) Mantener relaciones con los comités constituidos y que se cons-
tituyan tanto en el Distrito Federal como en las otras entidades federativas,
a fin de discutir y opinar, ante la Secretaría de Industria y Comercio, en -
cuanto a la actuación que estén desarrollando dichos comités y a la que de-
ban desarrollar en el futuro.

5.2.- Comités especiales por ramas de producción o distribu --
ción (76) :

Se integran de manera distinta, según se refieran a pro --

(76) Artículo 21 del Reglamento del 10 de Enero de 1951 y Reglamento pa-
ra los comités especiales a que se refiere el artículo 21 del Reglamen-
to de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia eco-
nómica, publicado en el "Diario Oficial" del 26 de Enero de 1951.

ducción Industrial, a producción agrícola, o a distribución.

5.2.1.) Los comités relativos a la producción industrial se integran con un representante de cada una de las siguientes dependencias e instituciones :

Secretaría de Industria y Comercio.

Cámara de Industria especializada en la materia de que se trate o, si no hubiere, por un representante de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación. Si el problema a tratar se refiere a varias cámaras industriales, por un representante de la CONCAMIN.

Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, cuando se examinen problemas de alcance nacional; o Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, si se tratan problemas limitados al Distrito Federal.

Nacional Financiera, S.A.

Organización obrera a que pertenezca la mayoría de los trabajadores de la industria respectiva.

5.2.2.) Los comités relativos a la producción agrícola se integran con un representante de cada una de las dependencias e instituciones siguientes :

Secretaría de Industria y Comercio.

Agrupación de Agricultores que la Secretaría de Industria y Comercio señale.

Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, si el asunto a -

tratar tiene extensión nacional; o Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México si el problema se limita al Distrito Federal.

Secretaría de Agricultura y Ganadería o Compañía Exportadora e - Importadora, S.A., si los productos son manejados por ésta última (77).

Organización obrera que la Secretaría de Industria y Comercio designe.

5.2.3.) Los comités relativos a la distribución se integran con un representante de cada una de las siguientes dependencias e instituciones:

Secretaría de Industria y Comercio

Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (78)

Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, si deben examinarse asuntos de alcance nacional; o Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, si los problemas se limitan al Distrito Federal.

Banco de México, S.A.

Organización obrera que la Secretaría de Industria y Comercio designe.

Cada uno de los integrantes de estos comités puede ser asesorado, en las juntas, por un técnico en la materia que se discuta, el cual tendrá voz pero no voto.

(77) CEIMSA es substituida actualmente por CONASUPO, como dijimos anteriormente.

(78) Actualmente dividida en Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Secretaría de Obras Públicas, lógicamente es a la primera a la que corresponde formar parte de estos comités.

En los tres tipos de comités antes mencionados corresponde al representante de la Secretaría de Industria y Comercio la presidencia.

El funcionamiento de estos comités no es permanente; se integran cada vez que surge un problema relacionado con alguna rama importante de producción o distribución, a convocatoria de su presidente, quien puede ser excitado a ello por dos de sus miembros (79).

Sus funciones son (80) : a) examinar los problemas relativos a la producción o distribución de las mercancías comprendidas dentro de la ley; b) estudiar los costos correspondientes a las mismas y los precios oficiales - que en su caso deban señalarseles; c) dictaminar sobre las medidas que sea procedente tomar en cuanto a distribución, importaciones, racionamientos y prioridades de artículos escasos; d) dictaminar sobre el ejercicio de la facultad de establecer prioridades de producción, a que se refiere el artículo 8º de la ley; e) estudiar y examinar cualquier otro problema que se relacione con la aplicación de la Ley y sus reglamentos, que les sea encomendado por la Secretaría.

Durante el actual gobierno se han creado varios de estos organismos, entre los cuales están el Comité para el Desarrollo de la Industria Editorial y el Comercio del Libro, la Comisión Intersecretarial de la Industria Automotriz, la Comisión Nacional de la Industria del Maíz para el Consumo

(79) Artículos 5 y 7 del Reglamento del 26 de Enero de 1951.

(80) Artículos 21 del Reglamento del 10 de Enero de 1951 y 9º del Reglamento del 26 de Enero de 1951.

Humano y la Comisión Nacional de la Industria Azucarera.

El Comité para el Desarrollo de la Industria Editorial y el Comercio del Libro, creado con fundamento en el artículo 17 de la Ley sobre Atribuciones en un decreto publicado en el Diario Oficial de Abril 9 de 1975, tiene, a nuestro modo de ver, un vicio de origen, ya que su integración no se ajusta a lo dispuesto por los reglamentos que se han expedido para regular la formación de los organismos consultivos a que se refiere dicho artículo 17 de la Ley.

La Comisión Intersecretarial de la Industria Automotriz, creada por decreto publicado en el Diario Oficial del 24 de Octubre de 1972 como órgano consultivo en los términos del artículo 17 de la Ley sobre Atribuciones, no se ajusta, en cuanto a su integración, a lo dispuesto en dicho precepto, ya que está integrada exclusivamente por funcionarios públicos. Esta comisión en realidad, tiene su fundamento legal en el artículo 23 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que establece la posibilidad de crear comisiones intersecretariales para el despacho de los asuntos en que deban intervenir dos o mas secretarías de Estado.

La Comisión Nacional de la Industria del Maíz para Consumo Humano, creada por decreto publicado en el Diario Oficial del 23 de Julio de 1973, supuestamente con apoyo en el artículo 17 de la Ley sobre ---

Atribuciones, se integra también en forma distinto a lo establecido en los - reglamentos de los organismos consultivos emanados de la Ley sobre Atribu - ciones, por lo que tiene, a nuestro modo de ver un vicio de origen.

La Comisión Nacional de la Industria Azucarera, creada por un de - creto publicado en el Diario Oficial del 18 de Diciembre de 1970, con su - puesto fundamento en la Ley sobre Atribuciones, adolece del mismo vicio - que la anterior.

Tomando en cuenta lo antes dicho, y considerando que es necesa - ria la creación de organismos consultivos, como los anteriormente menciona - dos, para superar la falta de planeación económica nacional y para detec - tar con mayor rapidez las fallas de nuestra economía, creemos necesario - que exista una disposición semejante al artículo 17 de la Ley sobre Atribu - ciones, en la que se faculte al Ejecutivo Federal para crear este tipo de or - ganismos, pero con el siguiente texto :

"El Ejecutivo Federal podrá constituir organismos consultivos, in - tegrados por elementos particulares u oficiales, o por unos y otros, para - que colaboren en el cumplimiento de sus facultades relativas a la materia - económica y realicen los estudios y propongan las soluciones de los proble - mas económicos nacionales".

5.3.- Comités de precios y distribución (81) :

Se integran en las poblaciones en que se estime pertinente hacerlo, bajo la presidencia del Agente General de la Secretaría de Industria y Comercio que tenga jurisdicción en ellas. Constan, además de su presidente, de seis miembros, que pueden ser asesorados por un técnico en la materia de cada discusión, entre los que se encuentran representantes de los gobiernos estatal y municipal, de la iniciativa privada, de los obreros y de los agricultores con interés en el problema a tratar (82).

Sus facultades son :

- a) Examinar los problemas relativos a la producción o distribución de las mercancías comprendidas dentro de la Ley sobre Atribuciones.
- b) Estudiar los precios máximos de mayoreo y menudeo que, en su caso, deban señalarse sobre las bases del artículo 1º del Reglamento del 10 de Enero de 1951 y lo relativo a las modificaciones de dichos precios.
- c) Dictaminar sobre las medidas que sea procedente tomar en cuanto a distribución, importación, racionamiento y prioridades de artículos escasos.
- d) Dictaminar sobre el ejercicio de la facultad de establecer prioridades de producción, que el artículo 8º de la Ley concede al Ejecutivo -

(81) Artículo 22 del Reglamento del 10 de Enero de 1951 y Reglamento de los comités de precios y distribución a que se refiere el artículo 22 del Reglamento de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, publicado en el Diario Oficial del 21 de Febrero de 1951.

(82) En el artículo 2º del Reglamento del 21 de Febrero de 1951 se enumera a quienes deben integrar estos comités.

Federal.

e) Vigilar el cumplimiento de las disposiciones dictadas en ejecución de la Ley y sus normas reglamentarias, y de modo especial las relativas a precios, racionamientos y venta obligatoria de mercancías.

f) Estudiar y examinar cualquier otro problema que se relacione con la aplicación de la Ley y sus reglamentos, que les sea encomendado por el - Agente General de la Secretaría de Industria y Comercio (83).

La competencia de los comités de precios y distribución para el - ejercicio de estas facultades, está limitada a los problemas relativos a Industrias ubicadas en la zona de su jurisdicción, siempre y cuando su producción no esté destinada al abastecimiento general del país (84).

Como podemos ver, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica es francamente intervencionista; con base en ella se puede limitar al particular en relación con lo que puede producir, vender o distribuir, a quién le va a vender, en cuánto va a vender, etc., todo ello - en situaciones normales de paz y estabilidad, con el fin supuesto al menos, de beneficiar a las masas populares. Es decir, que esta Ley hace del Ejecutivo Federal el factor determinante en la vida económica del país, facultándolo para actuar directa e indirectamente para orientar la vida económica -

(83) Artículos 22 del Reglamento del 10 de Enero de 1951 y 4° del Reglamento del 21 de Febrero de 1951.

(84) Artículo 1° del Reglamento del 21 de Febrero de 1951.

nacional.

Independientemente de que consideremos no sólo buena, sino necesaria una planeación de la vida económica nacional en la que tenga parte activa el Estado, hay necesidad de hacer un balance de lo que ha propiciado la forma que tenemos de intervención estatal en la vida económica, para ver si es conveniente continuarla igual o modificarla, así como una revisión de su apego al sistema constitucional mexicano, porque, como ya decía el ilustre constitucionalista Don Emilio Rabasa: "Nada hay tan funesto para un pueblo como el falseamiento intencional hecho por leyes, tribunales y gobernantes de los preceptos de la Ley Suprema. La verdad, por mala que sea, es menos mala que el error. Y la interpretación recta, si da resultados perjudiciales, avisa del daño y lleva al remedio: a la extirpación del vicio y no al encubrimiento que lo deja vivir y aún prosperar, encomendando a la mentira la defensa de los intereses sociales " (85). Esto viene a colación por la gran cantidad de opiniones expresadas en contra de la constitucionalidad de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

(85) Citado por Oswaldo Molina Ibarra, El artículo 28 constitucional y la ley de monopolios, Tesis, México, UNAM, 1954, p. 59.

La Ley sobre Atribuciones ha formado parte de las herramientas - que se han utilizado para la forja del llamado "milagro mexicano", pues si bien el camino del actual crecimiento económico mexicano se inicia con el gobierno del Gral. Plutarco Elías Calles, son los gobiernos de los Grales. - Lázaro Cárdenas y Manuel Avila Camacho y del Lic. Miguel Alemán -sobre todo los dos últimos- los que le dan las características específicas actuales y a partir de los cuales el desarrollo industrial es más notorio (1).

Esta ley se dictó, como vimos antes, ante una grave tensión inter nacional que amenazaba con una gran guerra y, como consecuencia, con - el desquiciamiento de la economía mundial, lo cual influiría con toda certeza en la economía nacional, dado el carácter dependiente de ésta.

Alegando, entre otras cosas, la crítica situación mundial que ha producido alza de precios y escasez, en una palabra, inflación, el actual gobierno ha dictado, como también mencionamos anteriormente, varios decretos fundados en las facultades que le confiere la Ley sobre Atribuciones, siendo esto bastante notorio porque en las administraciones anteriores aparentemente se había olvidado la existencia de esta Ley. Si bien la situación

- (1) Cfr.: Frank Brandenburg, *op. cit.*, pp. 72 a 100; José Terrones - Langone, Informe a la XXXI Asamblea Anual Ordinaria, México, - CNIT, 1972, p. 89; Mario Ramón Beteta, Tres aspectos del desarrollo económico de México, México, Publicaciones especializadas, S.A., 1963, pp. 55 y 59 (Selección de estudios latinoamericanos - N° 8); Raymond Vernon, El dilema del desarrollo económico de México, México, Ed. Diana, 1966, pp. 116 a 118; Alonso Aguilar y - Fernando Carmona, México: riqueza y miseria, Dos ensayos, 5a. ed.; México, Nuestro Tiempo, 1972, p. 192. (Los grandes problemas nacionales); Leopoldo Solís, Controversias sobre..., pp. 162, 163 y 167.

CAPITULO IV

**EL SISTEMA POLITICO-ECONOMICO GUBERNAMENTAL
Y ALGUNOS DE SUS RESULTADOS**

internacional actual no es la de inminencia de guerra armada como en 1950, se le puede calificar como de guerra económica mundial, cuyas armas son - control de importaciones, control de exportaciones, elevación de precios de productos de exportación, etc., pues afecta de una u otra manera a todo el mundo, principalmente, tal vez, a los países de economía dependiente como el nuestro.

Las medidas que se han tomado en México con apoyo en la Ley sobre Atribuciones desde 1950 hasta la fecha, son, principalmente: congelación de precios, establecimiento de procedimientos de fijación y variación de precios, creación de organismos consultivos para planear el desarrollo de ciertas ramas de la producción, y fomento o control de exportaciones e importaciones, medidas éstas que junto con la política fiscal, la política social, y algunos otros factores, constituyen la "política económica" que ha dado como resultado el México actual, al cual, para los efectos de este trabajo, - conviene describir sucintamente, relacionando algunos aspectos relevantes - con las medidas tomadas al amparo de la Ley sobre Atribuciones (2).

Para describir la situación nacional actual, es necesario referirse a los aspectos político, social y económico, pues dada su íntima interrelación, consideramos que unos explican a los otros y la ausencia de cualquier

- (2) Entendemos por política económica "la actividad que desarrolla el gobierno en el campo económico" y que supone medidas de intervención de Estado a fin de obtener el máximo de bienestar para la población en su conjunto". Cfr.: Enrique Padilla Aragón, Ciclos económicos y política de estabilización, México, siglo XXI, 1967, p. 225.

ra dejaría trunca la visión del panorama nacional que pretendemos presentar.

1.- Aspecto Político.

En este aspecto tenemos que desde el período de gobierno del general Calles, con la creación del Partido Nacional Revolucionario -antecedente del actual Partido Revolucionario Institucional- que aglutinó a los principales jefes revolucionarios bajo un solo mando, el país ha gozado de paz, salvo la rebelión escobarista, y los cambios de gobierno no han significado otra cosa, en términos generales, que cambio de personas, con la excepción, tal vez, del período de gobierno del general Cárdenas que tuvo un enfoque distinto al de los demás, y en el cual se perfeccionó el sistema político mexicano (3).

Durante este período que por sus semejanzas con el período porfiriano ha sido denominado por algún autor como "la paz del PRI", en contraposición a la "paz porfiriana" (4), se ha desarrollado una serie de interesantes fenómenos como el presidencialismo, el "pluripartidismo a lo mexicano", "la apertura democrática", "el movimiento obrero mexicano", "el movimiento campesino mexicano", "el tripartismo", etc., todos ellos íntimamente relacionados entre sí y consecuencia de la existencia de "la familia

(3) Frank Brandenburg, op. cit., pp. 79 a 91; Albert Meister, op. cit. p. 41 a 50.

(4) Roger D. Hansen, op. cit., capítulo 7.

o coalición revolucionaria".

La "familia o coalición revolucionaria" que es "una pequeña élite surgida de la revolución que durante treinta años ha estado encabezada por el Presidente de la República", gobierna y decide el destino de México uti lizando al PRI para facilitar y legitimar su gobierno (5).

El liderazgo de la familia revolucionaria proporciona al Presidente de la República un poder vastísimo, aunque no completamente autónomo, co mo veremos más adelante, en relación con la toma de decisiones políticas. Es él quien directa o indirectamente interviene en la designación de todos - los funcionarios de la administración pública y de los funcionarios y candidato s del partido oficial, monopolizando así el ejercicio del poder político (6).

La estructura de centralización del poder ha dado como resultado - un clima de conformismo y sometimiento que imposibilita la crítica verdade - ra y por ende el cambio de estructuras, pues para progresar en política son - necesarias, generalmente, "la disciplina y obediencia" hacia quienes diri - gen la política nacional, y en último extremo, hacia el Presidente (7).

Ahora bien, como decíamos antes, la familia revolucionaria, a cu yo frente se encuentra el Presidente, utiliza la estructura del Partido Revo - lucionario Institucional -en forma directa- y la concurrencia electoral de -

(5) Ibid., pp. 140-142.

(6) Ibid., pp. 145-150 y Manuel Moreno Sánchez, México, 1968-1972. Crisis y perspectiva, Austin, Institute of Latin American Studies, The University of Texas at Austin, 1973, p. 1. (Encuesta política: México, N° 3).

(7) Cfr.: M. Moreno Sánchez, op. cit., p. 8.

otros partidos políticos (8) -en forma indirecta- para "legitimar" su gobierno, dando origen así al "pluripartidismo a lo mexicano".

Este pluripartidismo sui generis que tiene como elemento fundamental la estructura del Partido Revolucionario Institucional, con sus sectores - obrero, campesino y popular, es el instrumento ideal para manipular los movimientos de los individuos y grupos que integran dichos sectores, a través - de las grandes confederaciones en que se les aglutina, proporcionando recompensas o respondiendo a las demandas de status de sus líderes (9); se funda - en la admisión como integrantes de la Cámara de Diputados de miembros de otros "partidos políticos", en marcada minoría, aun suponiendo que se unie sen en contra del partido oficial (10), lo que permite a algunos sectores de la opinión pública manifestar sus inquietudes, sin que ello signifique, en - ningún caso, peligro alguno para el grupo en el poder en relación con la - decisión final, ya que, como dice José Luis Ceceña, en México "las cámaras discuten a veces, pero aprueban siempre" (11), pues el partido del gobierno actúa, generalmente, como un solo hombre, obedeciendo las "indicaciones" del Ejecutivo Federal.

(8) Que en muchas ocasiones actúan más como grupos de presión política, que generalmente es el caso del Partido Acción Nacional, o de apéndices electoreros, en el caso del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

(9) Albert Meister, op. cit., p. 116 a 120.

(10) Ibid., pp. 136 y 137 n.

(11) Cit. por Albert Meister, Ibid., pp. 139 y 140.

Por otro lado, la abierta contradicción existente entre las declaraciones oficiales de "apertura democrática" y la acción gubernamental de anular las elecciones o imponer abiertamente a sus candidatos en las ocasiones en que, dada la fuerza de algún partido de oposición en alguna entidad federativa o municipio importante, se pone en duda el triunfo oficial, le da a nuestro sistema político otra de sus características: el autoengaño (12).

En relación con los movimientos obrero, campesino y popular, tenemos que la estrecha liga entre partido oficial y gobierno y la integración en aquél de las grandes confederaciones obreras, campesinas y populares, les han dado sus características distintivas: apatía y falta de conciencia política de las masas, dependencia del gobierno (13) y escasa influencia en la determinación del comportamiento del proceso distributivo de la riqueza generada en el país (14).

(12) Citando algunos casos en vía de ejemplo nada más, tenemos el désconocimiento de elecciones en Tijuana y Mexicali en 1968, y el de Tehuacán en 1974, en que el PAN aseguró haber ganado las elecciones municipales y, ante la imposibilidad de demostrar lo contrario, el gobierno procedió a anular las elecciones, alegando irregularidades que en todo caso son atribuibles a él; Cfr.: Roger D. Hansen, op. cit., pp. 161 y 162. También hay que mencionar el caso de las elecciones de gobernador en 1975 en el estado de Nayarit.

(13) Ibid., pp. 150 a 159; Leopoldo Solís, Controversias sobre..., p. 83.

(14) David Ibarra y otros, El perfil de México en 1980, T. I, México, Siglo XXI, 1970, pp. 116 y 119.

Para terminar esta breve visión del aspecto político de nuestro país, es necesario ver el papel que la iniciativa privada representa en la toma de decisiones políticas.

Muchos de los autores que han tocado este punto coinciden en reconocer que la iniciativa privada ejerce una considerable influencia en la toma de decisiones políticas, fundamentalmente en las que tienen relación con el desarrollo económico del país (15). Aún más, al decir de Roger D. Hansen "se le consulta directa y continuamente... y en muchas ocasiones ella misma propone la legislación que finalmente es aprobada por el gobierno" (16).

Lo anterior está sancionado legalmente en la "Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria" en vigor, que establece que dichas Cámaras tienen como objeto el servir de "órgano de consulta" del Estado, para la satisfacción de las necesidades del comercio o de la industria nacionales (17), y extralegalmente a través del llamado tripartismo que tanto auge ha tenido en el actual período de gobierno.

El poder político de la iniciativa privada deriva de su posibilidad de retirar del ámbito nacional partes substanciales del capital con que par-

(15) Albert Meister, *op. cit.*, pp. 124 a 128, citando a Frank Brandenburg, Pablo González Casanova, Raymond Vernon, L. V. Padgett, etc.; Leopoldo Solís, Controversias..., p. 163 y 164.

(16) *Op. cit.*, p. 266 y ss.

(17) Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria, arts. 4º, fracc. IV; 19, fracc. XIII y 23, fracc. IV.

participa en el proceso económico (18), y aunque formalmente la iniciativa - privada no es parte de nuestra estructura política, son los "grandes consorcios privados y públicas... quienes 'democráticamente' deciden el rumbo - del desarrollo y aún la suerte de toda la nación". (19)

La singular composición del poder político del país y la participación importante que en la toma de decisiones políticas tiene la iniciativa - privada, nos ha hecho reflexionar sobre lo desconcertante que resulta el hecho de que la aprobación de la Ley sobre Atribuciones se haya realizado en un ambiente de conformismo casi absoluto dentro del Congreso en 1950. El desequilibrio que esta Ley representa en la balanza nacional del poder, es enorme y favorece sin lugar a dudas al Ejecutivo Federal.

Lo anterior, la escasa atención que a la existencia de la Ley han brindado el gobierno y la iniciativa privada desde su promulgación y los resultados socioeconómicos obtenidos después de tantos años de "revolución - social", nos hacen pensar en vía de hipótesis, o en una identificación física o de intereses entre los tenedores del poder político y los del poder económico (20), o en un posible compromiso a muy altos niveles, entre iniciativa privada y gobierno para fomentar algún tipo de desarrollo económico -

(18) Marco Antonio Alcázar, Las agrupaciones patronales en México, - México, Colegio de México, 1970, pp. 100 y 101.

(19) Fernando Carmona y otros, El milagro mexicano, 3a. ed. ampliada - y puesta al día, México, Ed. Nuestro Tiempo, 1973, p. 401.

(20) Alonso Aguilar y Fernando Carmona, op. cit., pp. 76 y 77; Cfr. Leopoldo Solís, Controversias sobre... p. 168.

a cambio de la ayuda necesaria para conservar, en lo político, el orden de cosas existentes, creando la Ley de Atribuciones como arma legal del grupo gobernante, encabezado por el Ejecutivo Federal, para, en un momento da do, contrarrestar la acción y disciplinar a algún miembro del grupo empresarial que no se ajuste a los términos del compromiso, o aún para dar por terminado dicho compromiso si la iniciativa privada, en su conjunto, no cumple con la función de satisfacer las demandas de empleo que se presenten y sea necesario atender, para conservar el orden social y la estabilidad política.

Independientemente de la existencia o inexistencia de los supues-
tos mencionados en el párrafo anterior, creemos que la Ley sobre Atribuciones representa, políticamente hablando, una importante ampliación del poder, de por sí grande, que nuestro sistema concentra, de hecho o por derecho, en el Ejecutivo Federal. Su proyección llega hasta la posibilidad del cambio del sistema económico nacional a través del fácil medio que constituyen los decretos.

2.- Aspecto Socioeconómico.

La estabilidad política lograda a través de los mecanismos y situaciones descritos anteriormente, y que se ha traducido en más de 30 años de paz, ha sido un importante factor para el desarrollo o crecimiento económico logrado por el país hasta la fecha (21), pues ha permitido y propiciado

(21) Hugo Rangel Couto, "La socioplaneación de México", Messis, año 3-
2a. época, vol. 1, México, UNAM (División de Estudios Superiores de
la Facultad de Derecho), Octubre 1973, p. 26; Roger D. Hansen, Op.
cit., p. 89.

la aplicación de políticas económicas orientadas hacia la industrialización del mismo, sobre todo, como se mencionó anteriormente, a partir del gobierno de Avila Camacho. Es por ello que al régimen político es a quien deben atribuirse también los resultados obtenidos con el modelo de desarrollo económico adoptado.

Estos resultados se pueden traducir fundamentalmente en una tasa extraordinariamente elevada de crecimiento, que ha sido elogiada fundamentalmente por banqueros, industriales y comerciantes de alto nivel, poniendo énfasis en las cifras globales que hacen aparecer al país, para 1970, como autosuficiente en la producción de comestibles, productos petroleros básicos, acero y la mayor parte de los bienes de consumo, sin hacer el análisis de su composición y estructura (22).

Si hacemos la descomposición de esa cifra global de crecimiento económico que presenta al país en pleno auge, podemos notar claramente una distribución del ingreso sumamente inequitativa, ya que la mayor parte de los beneficios logrados se concentran en manos del 30% de la población (23).

(22) Cfr.: Roger D. Hansen, op. cit., p. 57; M. Moreno Sánchez, op. cit., p. 18; David Ibarra y otros, El perfil de México en 1980, p. 4.

(23) Roger D. Hansen, op. cit., pp. 15 y 97; M. Moreno Sánchez, op. cit., pp. 44 y 45; Enrique Padilla Aragón, México: desarrollo con pobreza, México, Siglo XXI, 1969, p. 51; Carlos Mansiváis, cit. por Gerardo Dávila y Manlio Tirado, Comps., Como México no hay dos, México, Nuestro Tiempo, 1971, pp. 156 y 157 (Reportajes documentales); David Ibarra y otros, op. cit., p. 131 y passim; Banco Nacional de Comercio Exterior, México: la política económica del nuevo gobierno, México, BNCE, 1971, pp. 183 y 227 (apéndice documental); Estadísticas similares aparecen en Leopoldo Solís, Controversias sobre..., p. 189.

Esto es, podemos decir que en términos socioeconómicos generales, el resultado de las políticas económicas gubernamentales es el siguiente :

"... sólo el 50% de la población tiene poder adquisitivo.

"... el 20% de la población sigue disfrutando del 65% del Ingreso y el 80% padece con sólo el 35%. Aunque nuestra tasa de crecimiento es una de las más altas del mundo y ha sido mantenida por más de 15 años, la riqueza ha sido encauzada hacia unas cuantas personas..." (24).

En términos presupuestales el resultado ha sido :

"... desequilibrio presupuestal, creciente endeudamiento en el exterior, desnivel permanente y en aumento de la balanza comercial..." (25).

Los resultados anteriores se ven agravados por los siguientes factores : la elevada tasa de crecimiento demográfico que, siendo por lo menos de 3.5% anual, impide que el Estado y la iniciativa privada puedan absorber a los nuevos demandantes de trabajo, produciéndose desempleo y subempleo cada día mayores (26); la baja producti-

(24) Fausto Zapata Loreda, declaraciones hechas el 16 de Febrero de 1973, cit. en Fernando Carmona y otros, op. cit., p. 368; Para otras estadísticas no menos alarmantes, ver: Banco Nacional de Comercio Exterior, op. cit., pp. 58 a 64.

(25) Hugo B. Margañ, declaraciones hechas el 18 de Diciembre de 1970, cit. en Fernando Carmona y otros, op. cit., pp. 364 y 365.

(26) Cfr.: David Ibarra y otros, op. cit., p. 4, 5 y 6.

vidad; y la inflación mundial que nos ha afectado seriamente durante los últimos años (27).

Estos resultados socioeconómicos obtenidos por nuestro tipo de desarrollo económico sólo son explicables, en nuestro modo de ver, si se acepta alguna de las siguientes hipótesis :

a) que la estrategia de desarrollo económico del país no ha obedecido a ningún plan, sino que se ha aplicado sobre la marcha, es decir, ha sido la estrategia de la improvisación (28); b) que es una estrategia planeada a un plazo muy largo, cuya primera meta ha sido la industrialización del país y como meta ulterior contempla la redistribución de la riqueza entre todos los sectores de la población, en cuyo caso cabría responsabilizar el régimen por la vida miserable que muchos mexicanos han llevado, llevan y llevarán, sin posibilidad de llegar a disfrutar de los beneficios de esa segunda meta (29); c) que los postulados de la revolución mexicana, revolución eminentemente social, han sido traicionados al planear un desarrollo económico eminentemente elitista.

- (27) *Ibid.*, pp. 5 y 131; E. Padilla Aragón, México: desarrollo..., pp. 51, 85 a 87, 107 y 124; Fernando Carmona y otros, *op. cit.*, pp. 365, 376 y 400; en relación con el desempleo actual ver: CONCAMIN, La industria mexicana. 1975, México, CONCAMIN, 1975, p. 23.
- (28) Opinión sustentada por Raymond Vernon en El dilema del desarrollo económico de México, cit. por Leopoldo Solís, La realidad económica de México: retrovisión y perspectivas, 4a. ed., México, Siglo XXI, 1973, p. 330.
- (29) Esta posición parece confirmarse con lo que se afirma en la obra del Banco Nacional de Comercio Exterior, citada anteriormente, en su página 66.

Ifigenia M. de Navarrete atribuye los resultados mencionados anteriormente al carácter unilateral de las políticas económicas gubernamentales, que han tendido a aumentar la producción y modernizar nuestra economía sin compensar la influencia desfavorable de este proceso en la difusión generalizada de los beneficios del desarrollo - (30).

A pesar del desolador panorama socioeconómico que hemos contemplado, y en parte como respuesta a él, el sistema político ha establecido mecanismos para evitar que las tensiones que existen y se generan dentro de él, desemboken en un nuevo período de inestabilidad política. Hablamos de los mecanismos de movilidad socioeconómica (31).

Los principales mecanismos de movilidad socioeconómica que encontramos en el medio nacional se presentan en el campo de la política y de la iniciativa privada (32).

La actividad política es mecanismo de movilidad socioeconómica, porque al permitir el acceso periódico de nuevos individuos a los cargos públicos, otorga a éstos la posibilidad de obtener los ingre-

(30) Cfr.: David Ibarra y otros, op. cit., p. 54.

(31) Entendemos por mecanismos de movilidad socioeconómica los caminos que es posible utilizar para lograr un ascenso dentro de la estructura socioeconómica del país.

(32) Albert Meister, op. cit., pp. 146 a 153, cita además la actividad cultural como otro mecanismo de movilidad socioeconómica.

esos que demandan, por un lado, ya que una gran cantidad de esos cargos proporcionan "de buenos a excelentes ingresos, lícitos o no" (33), y por el otro, al otorgarse dichos cargos a los individuos que, por sus inquietudes, se constituyen en líderes potenciales del descontento, se les crea un compromiso y una liga con el sistema, que rara vez logran romper (34).

La actividad en el campo de la iniciativa privada representa también un importante papel como mecanismo de movilidad socioeconómica, pues otorga, a los mexicanos instruidos que no hacen demandas de tipo político, o aún a aquellos que sí las hacen pero que no quieren o no pueden ingresar como miembros activos a las filas del partido oficial y como consecuencia al gobierno, la posibilidad de ascender en la escala socioeconómica a través del desempeño de un trabajo eficiente y bien remunerado (35).

Es decir, la política y la iniciativa privada, como mecanismos de movilidad socioeconómica, trabajan complementariamente para lograr la estabilidad política nacional, ayudándose en proporcionar los medios de superación socioeconómica de los individuos que, dadas

(33) Roger D. Hansen, *op. cit.*, p. 231.

(34) *Ibid.*, pp. 231 a 233, 268 y 269; Albert Meister, *op. cit.*, pp. 49, 147.

(35) Roger D. Hansen, *op. cit.*, pp. 233 a 236.

sus inquietudes o su preparación, representarían algún peligro para el sistema político nacional al ver frustradas sus aspiraciones.

Los mecanismos descritos anteriormente funcionaron casi perfectamente en las pasadas décadas. Sin embargo, parece que a partir de 1968 algo en ellos ha estado fallando, pues "... es un hecho, que la economía nacional ha perdido progresivamente su capacidad de dar a la población empleo adicional y permanente a niveles decorosos" (36), lo cual se ha traducido, al decir de Fernando Carmona, en que, en -- 1970 y 1971, el malestar social y la miseria pusieron a México a la cabeza de Latinoamérica "en lo que se refiere al número de focos y actividades de violencia revolucionaria de distintas ideologías, tanto en las ciudades, como en el campo" (37).

Tomando en cuenta lo anterior es explicable y loable desde algún punto de vista, que el actual gobierno haya puesto en marcha algunos planes para tratar de provocar una cierta redistribución del ingreso y un aumento en las prestaciones de las clases trabajadoras; algunas de estas medidas son la modificación de las tasas impositivas, la creación del INFONAVIT, el impulso al crédito agrícola, etc. Su alcance y resultado están por verse.

(36) José López Portillo, intervención en el I Seminario sobre desarrollo económico de México, CONCAMIN, I. Seminario sobre desarrollo económico de México, México, CONCAMIN, - 1973, p. 42. Ver también, David Ibarra y otros, op. cit., p. 5.

(37) Fernando Carmona y otros, op. cit., p. 385.

3.- Aspecto Económico.

La situación descrita en el inciso anterior ha sido tradicionalmente escondida a la opinión pública nacional, utilizando para ello los números globales que, como enunciamos antes, se dan a conocer - sin entrar a la descripción de su composición.

Sin embargo, en los últimos años aún esos números globales - dejan traslucir que algo grave pasa en el país.

Durante el año de 1974, por ejemplo, los números globales - de crecimiento del producto interno bruto nos muestran una baja en relación con los trece años pasados (ver cuadro 1).

CRECIMIENTO REAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (eliminando el efecto de la inflación)

	<u>Año</u>	<u>%</u>
promedio	1960 - 1969	7.1
	1972	7.3
	1973	7.6
	1974	6.3 (preliminar)
	1975	entre 3.8 y 4.2

Cuadro 1: datos tomados del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (38); del Banco de México, S.A., en lo relativo al promedio de 1960 - 1969 (39), y del informe anual del Banco de --

(38) CONCAMIN, La industria mexicana, 1975, p. 13.

(39) Cit. por Banco Nacional de Comercio Exterior, México: la política económica del nuevo gobierno, México, BNCE, 1971, p. 367.

México en 1975 en lo relativo a ese año (40).

El crecimiento nacional real de la inversión muestra también, durante 1974, una considerable baja en su incremento, en relación - con los dos años anteriores (ver cuadro 2); y en su composición se nota una marcada disminución de la inversión privada, correlativa a un crecimiento de la inversión pública (ver cuadro 3) que a su vez se refleja en el crecimiento de la deuda pública interna y externa, sin que nada de esto pueda atribuirse a la sucesión presidencial, aún lejana para entonces.

CRECIMIENTO NACIONAL REAL DE LA INVERSIÓN FIJA BRUTA

<u>Año</u>	<u>%</u>
1972	9.5
1973	11.6
1974	2.3

Cuadro 2: datos tomados del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (41).

El déficit de la balanza de mercancías y servicios llegó, en 1974, a la cifra récord de \$ 2,613,000,000.00 (dólares), lo cual representa un aumento de 135.9% respecto de 1973 (42).

(40) "Informe anual del Banco de México en 1975", Excélsior, 26-II 1976.

(41) *Ibid.*, p. 22.

(42) *Ibid.*, p. 18.

COMPOSICION DE LA INVERSION FIJA BRUTA

Años	Pública (%)	Privada (%)
1968	38.6	61.4
1969	39.2	60.8
1970	38.0	62.0
1971	35.4	64.6
1972	43.0	57.0
1973	48.1	51.9
1974	49.0	51.0

Cuadro 3: Fuente: Banco de México, S.A. (43)

Los precios de la generalidad de los productos subieron, durante 1973, en un porcentaje bastante más elevado que el correspondiente a cada uno de los 22 últimos años, lo cual se traduce en lo siguiente (44):

- a) Los precios al consumidor se elevaron, en 1973, en un 14.6%.
- b) El costo de los alimentos tuvo una elevación en el mismo año, del 28.7%.
- c) El costo de vida de los trabajadores se elevó en dicho año un 36.6%.

Los precios al consumidor se elevaron en un promedio aún mayor durante 1974 y 1975, a los que correspondió una tasa de 23.7% y

(43) Ibid., p. 24.

(44) Nacional Financiera, S.A., Statistics on the Mexican economy, México, Nacional Financiera, 1974, p. 206.

14.9%, respectivamente (45).

Si bien esta alza inmoderada en el costo de la vida es una situación que afecta en la actualidad al mundo entero, comparando plazos más largos tenemos que el costo de la vida en el período comprendido entre 1935 y 1950 aumentó a un nivel promedio anual de 3.7%, mientras que de 1951 a 1973 lo hizo en un 7.4% (46).

Es decir, que en los años de vigencia de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, hasta 1973, la vida de los trabajadores, cuyos niveles pretende proteger dicha ley, ha duplicado su porcentaje anual de encarecimiento, en relación con los años anteriores a ella.

Lo anterior se ve agravado por un elevado índice de crecimiento demográfico que se calcula ha permanecido más o menos estable en un 3.5% (47) anual desde hace varios años, ya que si relacionamos el índice de incremento demográfico mantenido por varios años, con el de crecimiento del producto interno bruto, en franco descenso, llegaremos a la conclusión nada reconfortante de que el incremento del ingreso real por habitante marca una tendencia descendente (48).

(45) Informe del Banco de México de 1975, loc. cit.

(46) Cfr.: *Ibid.*, pp. 205 y 206.

(47) E. Padilla Aragón, México desarrollo..., p. 19; David Ibarra y otros, *op. cit.*, p. 4.

(48) E. Padilla Aragón, México desarrollo..., pp. 19 a 22.

En relación con la Ley sobre Atribuciones tenemos que, económicamente, no ha dado los resultados que se esperaban de ella, - pues los propósitos perseguidos por sus disposiciones no se han alcanzado en la medida deseable.

Es más, el control rígido de precios que estableció la Ley en 1950, ocasionó que la realidad económica se separara de la realidad legal y se fijasen artificialmente precios tan bajos, que en 1973 y 1974 hubo necesidad de subirlos drásticamente, afectándose fuertemente la economía familiar de muchos mexicanos, sobre todo la de aquéllos - que cuentan con ingresos fijos.

Por otro lado, al decir de la Iniciativa privada, la inflexibilidad de la política de precios vigente entre 1951 y 1974, fue la causa de que nuestro crecimiento económico no haya sido mayor, porque - impidió que se generaran recursos para reinversión en las actividades controladas, y como consecuencia se desnivelaron la oferta y la demanda, provocando a su vez escasez e inflación (49).

En números globales la iniciativa privada considera que el crecimiento de nuestra economía hubiera sido un 40% mayor, de no haber sido por la política de precios que se aplicó (50).

El mismo gobierno, a través de declaraciones hechas por el -

(49) Jesús Vidales Aparicio, cit. en CONCAMIN, II Seminario..., p. 70.

(50) Loc. cit.

Subsecretario de Comercio, licenciado Eliseo Mendoza Berrueto, ha reconocido la ineffectividad e Inconveniencia de la política de precios que nos rigió hasta el 3 de octubre de 1974, y que actualmente rige todavía para la fijación de precios de algunos artículos (51).

Actualmente hay una nueva política gubernamental de precios que parece estar dando mejor resultado que la anterior, pues el alza actual de los mismos parece que se ha atenuado, aun cuando, no se ha contrarrestado por completo. Por esto decimos que "los precios, como síntomas que son de otros fenómenos económicos, nos están revelando... que algo anda mal en la economía mexicana, y, por lo mismo, que la política que se ha seguido para su control, no es la adecuada" (52).

Otro aspecto que se ha reglamentado con base en la Ley sobre Atribuciones, es el de la planificación e impulso a distintas ramas de la producción, por medio de la creación de organismos consultivos que estudien los problemas particulares de algunas de dichas ramas.

A este respecto tenemos como ejemplo, por ser el único caso relacionado con los organismos consultivos mencionados en el capítulo anterior del cual pudimos obtener algunas estadísticas, el resultado obtenido en la producción de caña de azúcar, antes y después de la

(51) Ver citas hechas en el capítulo II de este trabajo.

(52) E. Padilla Aragón, Ciclos económicos y..., p. 288.

constitución de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, entre cuyas atribuciones están las de "procurar la elevación en la productividad de la industria azucarera nacional..." y "organizar un cuerpo de planeación y de estudio e investigación tecnológica de las actividades azucareras con vistas a propiciar su sano crecimiento" (53).

Los resultados en la producción de caña de azúcar fueron :

- a) en los años de 1968 a 1970, el incremento en su producción fue de 2,968,000 toneladas, o sea 989,333 toneladas de incremento anual;
- b) en los años de 1971 y 1972, su incremento fue de 1,690,000 toneladas, o sea, 845,000 toneladas de incremento anual (54). Como podemos ver, después de la creación de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, ocurrida a fines de 1970, el incremento anual en la producción de caña de azúcar ha sido menor que antes, y es más, según las últimas informaciones obtenidas, es muy probable que el presente año haya incluso necesidad de importar azúcar para poder satisfacer las necesidades del mercado nacional. ¿Es esto propiciar el sano crecimiento de la industria azucarera ?

Independientemente de las medidas concretas en relación con

(53) Artículo 4º, fracciones II y VII del decreto por el cual se crea el organismo federal descentralizado denominado "Comisión Nacional de la Industria Azucarera", publicado en el Diario Oficial del 18 de Diciembre de 1970.

(54) Nacional Financiera, S.A., op. cit., pp. 4 y 104.

algunas ramas de la producción tomadas al amparo de la Ley, tal parece que la inclusión de productos en ella, hace que las ramas industriales que los producen sean más sensibles a los efectos de la grave situación mundial, pues el crecimiento real de la producción manufacturera de muchas de ellas ha venido disminuyendo sensiblemente desde 1972 y aún algunas desde tiempo atrás (ver cuadro 4).

CRECIMIENTO REAL DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA
(Variaciones porcentuales respecto del año anterior)

	<u>1965-69</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974 (preliminar)</u>
Total industria	-	9.4	8.9	7.1
Manufacturas	8.6	8.3	8.7	5.5
Alimentos, bebidas y tabacos	7.6	5.5	5.4	3.4
Fabricación de textiles	7.2	8.2	8.0	-4.7
Prendas de vestir	7.8	8.4	6.9	-1.6
Industria de la madera	4.2	7.2	-8.5	-9.3
Papel y productos de papel	8.9	5.6	8.0	11.9
Imprenta y editorial	6.8	13.1	1.0	14.4
Productos de hule	8.7	10.8	10.5	-4.4
Productos químicos	14.4	14.0	10.4	6.1
Minerales no metálicos	15.1	11.5	13.4	4.6
Siderurgia	8.9	8.1	10.2	6.1
Construcción de maquinaria	7.8	6.8	11.2	11.7
Equipo de transporte	6.9	9.9	22.4	28.3

Cuadro 4: elaborado por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado con base en datos del Banco de México, S.A., (55) y complementado con datos del informe anual de 1969 del Banco de México, S.A. (56).

(55) CONCAMIN, La Industria..., p. 27.

(56) Banco Nacional de Comercio Exterior, op. cit., pp. 378 y 379.

Todo lo anterior se ve agravado por el desequilibrio económico regional que se nota en el contraste entre zonas altamente industrializadas como son el Distrito Federal y sus alrededores, sobre todo los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla, las ciudades de Guadalajara y Monterrey, y algunas otras fronterizas, y el resto del país, - en donde predominan las actividades agropecuarias cuya remuneración es bastante baja. Este desequilibrio hace que el mercado interno nacional sea muy limitado y frene, por consiguiente, el crecimiento de la industria nacional por la escasa capacidad de compra de las masas populares (57).

Las estadísticas y las desigualdades citadas en todo este capítulo son el resultado de seguir el camino tradicional de desarrollo económico, similar al que han seguido Estados Unidos, Francia, Inglaterra y Alemania, pero con más de medio siglo de atraso (58). Esto es, "de acuerdo con W.W. Rostow, México inició la etapa de 'impulso inicial' del crecimiento económico el año de 1940, ... y deberá recorrer 60 años para que el país llegue a la etapa de madurez, o sea el año 2,000, y a la que llegaron Estados Unidos, Francia y Alemania entre 1900 y 1920 e Inglaterra entre 1840 y 1860" (59).

(57) E. Padilla Aragón, México: desarrollo..., pp. 88 y 89; Banco Nacional de Comercio Exterior, op. cit., pp. 46 a 58.

(58) E. Padilla Aragón, México desarrollo..., p. 10.

(59) *Ibid.*, pp. 10 y 11; claro que estas estadísticas deben tomarse con todas las reservas del caso.

"Esperar (tantos años) para tener una economía dinámica y - consolidada, parece largo para un pueblo que a principio del siglo XX hizo una revolución social profunda" (60).

En pocas palabras, podemos decir que México es un país con una gran concentración de poder político y económico, con un modelo de desarrollo económico básicamente similar al seguido por los Estados Unidos, sobre todo en los inicios, que combina las altas cifras globales con un gran desequilibrio en el desarrollo regional y en la distribución individual de la riqueza (61), y básicamente dependiente de un solo gran mercado en lo exterior.

La incongruencia de la anterior situación con los ideales que motivaron nuestra revolución de 1910, nos lleva a pensar en la necesidad de modificar dicha situación.

Para ello pensamos que es necesaria, antes que nada, una verdadera apertura democrática y el establecimiento de verdaderos contrapeso: al poder del Ejecutivo Federal para quitarle parte del enorme poder que actualmente se concentra en él; el establecimiento de mecanismos que hagan más eficiente a la administración pública. Y en los aspectos económico y social pensamos que es necesario que, dentro de

(60) M. Moreno Sánchez, op. cit., p. 21.

(61) David Ibarra y otros, op. cit., p. 7; Cfr. Leopoldo Solís, Controversias sobre..., pp. 165 y 167.

un ambiente de cooperación entre Estado e iniciativa privada, se lleve a cabo una verdadera planeación del conjunto de la economía - corto, a mediano y a largo plazo (62), combinada con políticas de pleno empleo, desarrollo regional, mayor inversión, mejores salarios, eficiencia industrial, organización del trabajo en las comunidades agropecuarias y pesqueras para lograr que éste sea más remunerativo, mayor gasto en obras de beneficio social, mayor educación que capacite cada vez más a un número cada día mayor de personas, limitación de las ganancias de los económicamente poderosos a través de una radical reforma fiscal, etc. (63), en pocas palabras, es necesario aunar a una reforma política profunda, que tienda a deshacer el monopolio del poder político que padecemos, una política de ampliación del mercado interno, aumentando el poder de compra de las grandes masas y dándoles educación, para proporcionarles así mayores oportunidades de superación.

Es decir, ahora es necesario enfocar el crecimiento económico

(62) Entendiendo por planeación el "establecimiento de objetivos, correlación de los mismos entre sí y con los medios disponibles, y acción, al nivel gubernamental y al privado, para poner en marcha, las decisiones necesarias de inversión y ejecutar las políticas económicas y fiscales correspondientes", *Ibid.*, p. 12.

(63) Cfr.: CONCAMIN, II Seminario sobre..., p. 71; David Ibarra y otros, *op. cit.*, pp. 8, 10, 12, 94 y 180; E. Padilla Aragón, México: desarrollo con..., p. 3 y *passim*; David Ibarra y otros, *op. cit.*, pp. 12, 57 a 59 y *passim*; Banco Nacional de Comercio Exterior, *op. cit.*, pp. 67 a 70.

nacional hacia el hombre. No sólo a aumentar los índices del crecimiento del producto, sino a hacer una distribución justa de éste (64) - con el objeto de que todos podamos llevar una vida humana digna. - Para ello es necesaria la participación activa del Estado, pero siempre en su calidad de medio y no de fin (65).

- (64) CONCAMIN, II Seminario sobre..., p. 61, intervención del Licenciado Eliseo Mendoza Berrueto; Cfr.: Banco Nacional de Comercio Exterior, op. cit., p. 67
- (65) Gustavo R. Velasco, op. cit., p. X.; Cfr.: Efraín González Morfín y otros, Tres esquemas: Doctrina del PAN, plataforma política y social, la situación política de México, México, Ed. de Acción Nacional, 1959, pp. 15 y 16.

CAPITULO V

**ANALISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY SOBRE
ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN
MATERIA ECONOMICA**

Una vez realizada la revisión de algunos de los resultados obtenidos con la política económica del Gobierno en los últimos años, pasamos al análisis de la constitucionalidad de una de las herramientas más importantes de que puede disponer el Estado para intervenir en la economía: la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Este análisis lo dividiremos en dos partes, una se referirá a la Ley en su conjunto analizando la competencia del Congreso de la Unión para su expedición, y la otra revisará la constitucionalidad de algunas normas contenidas en la Ley.

1.- Fundamento Constitucional de Competencia Legislativa:

Tenemos pues que el Congreso de la Unión expidió la Ley sobre Atribuciones tomando como fundamento de su competencia la fracción X del artículo 73 constitucional, que a la letra dice :

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, Comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 de la Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución." (1)

(1) En el texto original de esta fracción aparecía únicamente lo que hemos subrayado, pudiendo notarse, en consecuencia, la tendencia federalizante que han tenido sus reformas.

Es decir, el Congreso dictó la Ley sobre Atribuciones basado - en su facultad para legislar en materia de comercio. De aquí surge el - problema de encontrar el contenido del concepto comercio; para ello - tenemos dos posibles caminos, el de buscar el significado gramatical de la palabra comercio (2), y el de intentar derivar su contenido de la utilización que se hace de ella en otras normas jurídicas.

Siguiendo el primer camino, es decir, utilizando un criterio - estrictamente gramatical, si partimos de la suposición de que los diputa dos constituyentes manejaban el idioma con un cierto dominio, tenemos que aceptar que las palabras utilizadas en nuestro texto fundamental es tán empleadas en su acepción española correcta, es decir, que al faculta r al Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia de comercio, se le facultó para dictar normas referidas a la "negociaci ón que se hace comprando, vendiendo o permutando géneros o mercanci as", a la "comunicación o trato de algunas gentes o pueblos con --- otros", o al "conjunto o clase de los comerciantes", contenidos que a la

- (2) Siguiendo el criterio de que las palabras utilizadas en la Constitución deben ser consideradas en su acepción general y común, - a menos que sea claro que el creador de la norma se refirió a un significado técnico legal. Cfr.: Jorge Carpizo, "La Interpretación constitucional en México", Boletín Mexicano de Dere -- cho Comparado, Año IV, N°12, México, UNAM, Sep-Dic. de 1971, p. 385.

palabra comercio se atribuye en el Diccionario de la Real Academia - Española (3).

De lo anterior fácilmente se desprende que en el concepto de comercio no queda incluido nada relacionado con el qué y el cuánto - de la producción.

Por otro lado, en el mismo Diccionario de la Real Academia - Española se define como industria al "conjunto de operaciones materiales ejecutadas para la obtención, transformación o transporte de uno o varios productos naturales (4).

Ahora bien, si el contenido del concepto comercio lo tomamos de la legislación, inferior en jerarquía a la Constitución, que en la actualidad se dice que es aplicable en materia de comercio, es decir, del Código de Comercio de 1889, tenemos que el concepto de comercio - acepta cualquier contenido que el legislador y el poder judicial quieran darle, ya que el artículo 75 de dicho Código establece :

- (3) REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, 19a. ed., Madrid, Real Academia Española, 1970: "CÓMERCIO.- (Del latín comercium; de cum, con y merx, mercis, mercancía) m. Negociación que se hace comprando, vendiendo o - permutando géneros o mercancías. //2. V. Artículo, balanza, ... //3. Comunicación o trato de algunas gentes o pueblos con otros. //4. En algunas poblaciones paraje... //5. Tienda, almacén... //6. Juego de naipes... //7. Cierta juego... //8. Conjunto o - clase de comerciantes. //9. Fig. comunicación... //10. de ca- botoje...

- (4) Loc. cit.: EMPRESA.

"Artículo 75: La ley reputa actos de comercio:

"I.- Todas las adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de especulación comercial, de mantenimientos, artículos, muebles o mercaderías, sea en estado natural, sea después de trabajados o labrados;

"II.- Las compras y ventas de bienes inmuebles cuando se hagan con dicho propósito de especulación comercial;

"III.- Las compras y ventas de porciones, acciones y obligaciones de las sociedades mercantiles;

"IV.- Los contratos relativos a obligaciones del estado y otros títulos de crédito corrientes en el comercio;

"V.- Las empresas de abastecimientos y suministros;

"VI.- Las empresas de construcciones y trabajos públicos y privados;

"VII.- Las empresas de fábricas y manufacturas;

"VIII.- Las empresas de transportes de personas o cosas, por tierra o por agua; y las empresas de turismo;

"IX.- Las librerías y las empresas editoriales y tipográficas;

"X.- Las empresas de comisiones, de agencias, de oficinas de negociaciones comerciales, y establecimientos de ventas en pública almoneda;

"XI.- Las empresas de espectáculos públicos;

"XII.- Las operaciones de comisión mercantil;

"XIII.- Las operaciones de mediación en negocios mercantiles;

"XIV.- Las operaciones de bancos;

"XV.- Todos los contratos relativos al comercio marítimo y a la navegación interior y exterior;

"XVI.- Los contratos de seguros de toda especie, siempre que sean hechos por empresas;

"XVII.- Los depósitos por causa de comercio;

"XVIII.- Los depósitos en los almacenes generales y todas las operaciones hechas sobre los certificados de depósito y bonos de prenda librados por los mismos;

"XIX.- Los cheques, letras de cambio o remesa de dinero de una plaza a otra, entre toda clase de personas;

"XX.- Los valores y otros títulos a la orden o al portador, y las obligaciones de los comerciantes, a no ser que se pruebe que derivan de una causa extraña al comercio;

"XXI.- Las obligaciones entre comerciantes y banqueros si no son de naturaleza esencialmente civil.

"XXII.- Los contratos y obligaciones de los empleados de los comerciantes en lo que concierne al comercio del negociante que los tiene a su servicio;

"XXIII.- La enajenación que el propietario o el cultivador hagan de su finca o de su cultivo;

"XXIV.- Cualesquiera otros actos de naturaleza análoga a los expresados en este Código;

"En caso de duda, la naturaleza comercial del acto será --

fijada por arbitrio judicial" (5).

En apoyo de esta posición se ha manifestado el distinguido maestro Dn. Roberto Mantilla Molina, quien dice que el concepto jurídico de comercio es puramente formal y deriva de la calificación mercantil que se da a ciertos actos (6).

A modo de paréntesis hacemos notar la incongruencia entre el enunciado del artículo transcrito y algunas de sus fracciones, ya que se reputan actos de comercio, empresas, librerías, títulos de crédito, etc., que no son actos sino entidades y objetos físicos. Lo anterior, aunque no suscita problemas en la práctica jurídica, amerita una modificación de dicho artículo para que se establezca la coherencia gramatical elemental que deben tener las normas de todo ordenamiento jurídico.

En el concepto legal de comercio, derivado de la legislación mercantil, que es bastante más amplio que su concepto gramatical, podemos incluir entonces, tanto las actividades industriales como las comerciales propiamente dichas.

Hasta aquí tenemos elementos tanto para sostener la competencia como la incompetencia del Congreso de la Unión, fundada en el artículo 73, fracción X de la Constitución, para dictar una ley aplicable

(5) También son actos de comercio los de la industria petrolera, según el artículo 19 de la Ley Reglamentaria del 27 constitucional en petróleo, y los de la industria minera, según los artículos 96 y 98 de la Ley respectiva.

(6) , Cfr.: Roberto L. Mantilla Molina, Derecho Mercantil, 12a. ed., México, Ed. Porrúa, 1971, pp. 21 y 22.

"a quienes efectúen actividades industriales o comerciales relacionadas con la producción o distribución de mercancías..." (7).

Ahora bien, el Código de Comercio vigente data de 1889, por lo que es anterior a la Constitución, y por ello es lógico suponer que el constituyente de 1917 consideraba que tanto las actividades industriales como las comerciales quedaban incluidas en el concepto de comercio y, por tanto, en el artículo 73, fracción X, de la Constitución se facultaba al Congreso de la Unión para dictar normas aplicables a esas dos clases de actividades. Sin embargo, si leemos el artículo 5º constitucional que dice que "a ninguna persona podrá impedírse que se dedique a la profesión, INDUSTRIA, COMERCIO o trabajo...", o el artículo 28 del propio ordenamiento que en su parte conducente establece que "... la ley castigará severamente... 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 productores, INDUSTRIALES, COMERCIANTES y empresarios de transportes...", tendremos forzosamente que aceptar que el Constituyente de 1917 aceptó que los conceptos industria y comercio tienen contenidos distintos y que por lo mismo las actividades industriales y comerciales no quedan englobadas en el concepto único de comercio.

A pesar de los razonamientos anteriores, quedaría posiblemente

(7) Artículo 1º de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

como justificante de la competencia para la expedición de esta Ley, la teoría de las facultades implícitas que tiene su fundamento en nuestro derecho positivo en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, que a la letra dice :

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad :

"XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

Creemos que no es válida una argumentación que pretenda basarse en las facultades implícitas que se establecen en la fracción antes transcrita para fundar la competencia del Congreso de la Unión para expedir la Ley sobre Atribuciones, ya que del texto mismo de dicha fracción se deriva la íntima relación que debe existir entre una facultad explícita, que necesita medios jurídicos para ejercitarse, y la facultad implícita que se pretende tener, cuya principal función debe ser la de proporcionar esos medios que permitan ejercitar las facultades explícitas a que se refieren las otras fracciones de dicho artículo (8).

De lo anterior concluimos que el fundamento de competencia alegado por el legislador de 1950 para expedir la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica es incorrecto, pues se refiere únicamente al comercio y la Ley sobre Atribuciones es aplicable "a

(8) Cfr.: Luis Muñoz, Comentarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Lex, 1947, p. 215.

quienes realicen actividades INDUSTRIALES o comerciales..." (9).

El único medio para legitimar jurídicamente a posteriori la expedición de la Ley sobre Atribuciones es, a nuestro modo de ver, modificar la fracción X del artículo 73 constitucional, incluyendo en ella el concepto industria o el concepto economía, es decir, dejarlo como sigue :

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad :

"X.- Para legislar en toda la República sobre..., comercio, industria,..." -o en su defecto, "...economía,..." -

De los artículos 4º (10) y 27 constitucionales, mencionados también como fundamento de expedición en la exposición de motivos de la Ley sobre Atribuciones, nos ocuparemos a continuación al analizar la constitucionalidad de algunas normas de ésta.

2.- Inconstitucionalidad de Algunos Artículos de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Entre las atribuciones que la Ley que comentamos confiere al Ejecutivo Federal, existen varias, a nuestro modo de ver, que resultan atentatorias de los artículos constitucionales siguientes: 5º, 14, 27, 28,

(9) Reafirmando esta conclusión, el Lic. Gustavo R. Velasco ha sostenido la inconstitucionalidad de la Ley sobre Atribuciones debido a que la Constitución no confiere facultades al Congreso de la Unión para legislar sobre economía en general, sino solamente sobre algunos aspectos de ella. Cfr.: G.R. Velasco, op. cit., pp. - 121 y 122.

(10) Actualmente segunda parte del artículo 5º Constitucional.

29, 49, 70 y 89 fracción I.

Para los efectos de sistematizar el análisis que tratamos de realizar, hemos dividido este inciso en dos subincisos: uno que nos describe los artículos constitucionales violados y otro que, refiriéndose concretamente a la Ley sobre Atribuciones, trata de explicar el porqué de la inconstitucionalidad de algunos de sus artículos, partiendo de los antecedentes dados.

2.1. Artículos Constitucionales violados.

2.1.1. Artículo 5° Constitucional :

En esta norma constitucional se establece la libertad de ocupación al decir : "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad..."

El objeto de esta garantía individual no puede ser otro, a nuestro modo de ver, que el de permitir al hombre lograr sus fines vitales, es decir lograr su felicidad por medio del desempeño de la actividad que más esté de acuerdo con su idiosincracia y con sus inclinaciones naturales e innatas (11).

(11) J. Burgoa, Las garantías individuales, México, Ed. Botas, 1944, pp. 182 y 183.

Del texto del artículo de que se trata, transcrito anteriormente, se derivan las tres limitaciones que esta garantía puede tener: a) que la ocupación escogida no sea ilícita; b) que no se ataquen los derechos de terceros; y c) que no se ofendan los derechos de la sociedad. Para nuestros efectos únicamente es necesario entrar al análisis de la tercera limitación.

Cuando del ejercicio de la libertad de ocupación deriva una ofensa a los derechos de la sociedad, esta libertad se puede limitar, entonces, "por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la Ley".

Aquí tenemos que resolver varias interrogantes derivadas del texto constitucional que serían: ¿cuándo se ofenden los derechos de la sociedad?, ¿dónde se establecen los derechos de la sociedad? ¿qué quiere decir resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley?

Las dos primeras interrogantes implican la pregunta ¿cuáles son los derechos de la sociedad? Trataremos de dar respuesta a ello: no podemos hablar en abstracto de los derechos de la sociedad, porque ello equivale a no decir nada; desde nuestro punto de vista el ente social tiene el derecho de existir y derivado de este derecho que implica la existencia en sí del Derecho como normatividad de la que depende la supervivencia del ente social, tiene una serie de derechos, necesariamente establecidos en normas jurídicas, de donde derivan obligacio-

nes de hacer o de no hacer a cargo de las personas individuales o colectivas que integran las sociedades nacional e internacional.

Decimos que los derechos de la sociedad deben quedar establecidos necesariamente en normas jurídicas, ya que si de esos derechos de la sociedad derivan obligaciones a cargo de otras personas, éstas deben tener la posibilidad, al menos, de conocerlas.

Es decir, que los derechos de la sociedad a que se refiere el artículo 5º constitucional se encuentran en la legislación reglamentaria de este artículo, y no pueden ser otros que los que dicha reglamentación establezca.

Esta opinión se apoya en las más autorizadas de Luis Muñoz, - quien dice que "para que pueda hablarse de ofensa a los derechos... de la sociedad, es preciso que tales derechos estén consagrados en las leyes" (12), y de Ulises Schmill Ordóñez, quien afirma que corresponde al legislador ordinario determinar cuándo se ofenden los derechos de la sociedad (13).

Ahora bien, ¿qué quiere decir la Constitución al decir que la limitación a la libertad de ocupación puede establecerse por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley? Esto se responde diciendo que la Constitución autoriza a la autoridad administra-

(12) Luis Muñoz, op. cit., p. 51.

(13) Ulises Schmill Ordóñez, El sistema de la Constitución Mexicana, México, Textos Universitarios, 1971, p. 380.

tiva facultada expresamente por una ley de inferior jerarquía a ella, a restringir la libertad de ocupación en los casos previstos como ofensa a los derechos de la sociedad en el texto de dicha ley inferior (14). Es decir, que con esto se reafirma la posición anteriormente expresada de que sólo es posible limitar la libertad de ocupación en los supuestos normativos concretamente contenidos en un texto legal, que impliquen una ofensa a derechos de la sociedad perfectamente determinados.

2.1.2. Artículo 14 Constitucional.

Esta norma constitucional establece una garantía de seguridad jurídica; en la parte que nos interesa dice: "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".

"De acuerdo ... con ~~este~~ párrafo del artículo 14 de la Constitución, la autoridad constitucional y legalmente competente tiene facultad para realizar en perjuicio de cualquier gobernado actos de privación sobre los objetos a que se alude en la prevención correspondiente: vida, libertad, propiedad, posesiones y derechos, siempre y cuando observe todas las condiciones y requisitos que en la mencionada disposi-

(14) Cfr.: I. Burgoa, op. cit., p. 187.

ción constitucional se contienen". . . (15), a saber, que la privación - sea consecuencia de un acto jurisdiccional -materialmente hablando- - donde se determine contenciosamente la causa legal del acto de privación; que el acto jurisdiccional emane de un organismo establecido, con funciones jurisdiccionales, previamente al hecho que pueda dar motivo - al acto de privación; que en el procedimiento que tenga como consecuencia el acto de privación, se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, es decir, que se respeten "todos aquellos actos, períodos, términos o momentos procesales que de modo general y de observancia necesaria establece la ley para determinada especie de juicio o contienda - -por ejemplo las garantías de defensa, pruebas, etc. -; que el acto de privación derive de la aplicación de una ley que no sea retroactiva (16).

Para terminar con la parte que nos interesa de este artículo, falta analizar a qué se refiere cuando utiliza el término "LEYES expedidas con anterioridad al hecho", es decir, concretamente ¿qué se entiende por Ley, para los efectos de este artículo?

Al decir del maestro Ignacio Burgoa, cuando el artículo 14 - constitucional se refiere a la ley, designa con ello a "aquella disposición o aquel conjunto de disposiciones generales, abstractas, creadoras, modificativas o extintivas de situaciones jurídicas de las mismas caracte

(15) I. Burgoa, op. cit., pp. 361 y 362.

(16) Ibid., pp. 365 a 368.

rísticas (aspecto material), expedidas por el órgano constitucional competente para tal efecto, o sea, por lo general el Poder Legislativo, de acuerdo con el procedimiento establecido al respecto por la Ley Fundamental en su artículo 72 (aspecto formal), y cuyo contenido no pugne con los mandatos de la Constitución (carácter constitucional)... (17), es decir, aquellas disposiciones que formal, material y constitucionalmente tienen el carácter de norma jurídica. Ahora bien, esta norma jurídica debe ser, como todas las reglas que integran el orden jurídico positivo, un imperativo hipotético, es decir, debe postular un deber condicionado. En otras palabras, esta norma jurídica debe expresarse diciendo "si A es, debe ser B", y formarse entonces con un supuesto o hipótesis normativa y una consecuencia o disposición. Claro está que no necesariamente cada artículo de la ley debe contener el supuesto y la consecuencia, sino que el supuesto y la consecuencia pueden encontrarse en distintos artículos, siempre y cuando se establezca la relación entre ellos (18).

2.1.3. Artículo 27 Constitucional.

La parte de este artículo que interesa para nuestros efectos dice: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación,

(17) I. Burgoa, El Juicio de Amparo, 9a. ed., México, Porrúa, 1973, p. 244.

(18) E. García Maynes, Introducción al Estudio del Derecho, 17a. ed., México, Porrúa, 1970, pp. 169 a 172.

la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

".....

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..."

Este artículo establece, al decir de Ulises Schmill, "La fundamentación jurídica y política de la propiedad privada" (19), y evidentemente establece la facultad de la Nación para modificar, nunca para -suprimir, la figura jurídica del derecho de propiedad.

Para los efectos de este trabajo es necesario que entremos al -análisis del derecho de propiedad, del concepto de sus modalidades, y que definamos quién tiene la facultad de establecer dichas modalidades.

"La fijación del concepto de propiedad en general ha sido una cuestión difícil de solucionar"(20) ya "que cada sociedad ha tenido su -correlativa propiedad" (21). No corresponde a este trabajo examinar -las diversas teorías existentes sobre este derecho, sino considerar, someramente, lo que es en el Derecho mexicano actual.

El Código Civil vigente no define al derecho de propiedad, -pero lo describe en su artículo 830, donde reconoce como facultades del

(19) Ulises Schmill O., op. cit., p. 445.

(20) I. Burgoa, Las garantías..., p. 292.

(21) Germán Fernández del Castillo, La propiedad y la expropiación en 'el Derecho Mexicano actual', México, Cía. Editora de Revistas, 1939, p. 20.

propietario de una cosa las de gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijan las leyes.

Del derecho de propiedad derivan, en nuestro Derecho, tres distintos derechos: el de uso, el de disfrute y el de disposición de la cosa de que se es propietario (22). "El primero se traduce en la facultad que tiene el propietario de utilizar el bien para la satisfacción de sus propias necesidades; por virtud del segundo, el dueño de la cosa puede hacer suyos los frutos (civiles o naturales) que ésta produzca; el derecho de disposición de un bien, en tercer lugar, se revela como la potestad que tiene el titular de la propiedad, consistente en celebrar, respecto de aquél, actos de dominio de diversa índole" (23).

Lo anterior se ve confirmado por varias disposiciones de nuestro Código Civil, como son los artículos 830 (ya mencionado), 840, 867, 886, 887, 1109, 2269, etc., en donde se establecen las facultades inherentes al derecho de propiedad descritas anteriormente.

Como características generales del derecho de propiedad tenemos, además, que es oponible a cualquier persona, esto es, que es un derecho real; y que es un derecho permanente, es decir, que no se extingue con su ejercicio ni con la muerte de su titular.

Ahora bien, este derecho, como vimos ya en el texto del

(22) Cfr.: I. Burgoa, Las garantías..., p. 300; Germán Fernández del Castillo, op. cit., pp. 19, 20, 21 y 55.

(23) I. Burgoa, loc. cit.

artículo 27 constitucional y del artículo 830 del Código Civil, no es un derecho absoluto sino que está sujeto a ciertas restricciones. Para los efectos de este trabajo entraremos al análisis de una de las principales restricciones: la posibilidad de la Nación para imponer, a la propiedad, las modalidades que dicte el interés público.

Antes que nada debemos responder a la pregunta ¿qué es una modalidad de la propiedad? Modalidad es una palabra de origen francés que significa "modo de ser o manifestarse una cosa" (24); por lo anterior, por modalidad de la propiedad debe entenderse los modos de ser o de manifestarse de la propiedad, lo cual implica la conservación de un sustrato común o una esencia que permanece y unas características que pueden variar (25).

El Ilustre maestro Dn. Gabino Fraga, al diferenciar la expropiación de las modalidades de la propiedad, establece claramente las características de estas últimas; él dice "las modalidades son restricciones al ejercicio de la propiedad, pero no son lo mismo que expropiación. Las modalidades son medidas generales y abstractas que no transforman el régimen jurídico de la propiedad general de los bienes en un momento y en un lugar determinado... Por otra parte, mientras que -

(24) Julio Casares, Diccionario Ideológico de la Lengua Española, 2a. ed., Barcelona, Ed. Guo. Gili, 1973, p. 562

(25) G. Fernández del Castillo, op. cit., pp. 64 y 65.

con la expropiación se priva a un particular de sus bienes, en tanto que ésto es necesario al Estado, la modalidad sólo afecta al régimen jurídico de la propiedad, impone una acción o una abstención, cuando el ejercicio absoluto de aquélla perjudica a algún interés social cuya salvaguardia compete al Estado" (26).

Reforzando la opinión del maestro Fraga, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado la siguiente opinión: "por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter GENERAL Y PERMANENTE, que modifique la forma jurídica de la propiedad... la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación... Los efectos de las modalidades que se impriman a la propiedad privada, consisten en una EXTINCIÓN PARCIAL de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las atribuciones inherentes a la extensión actual de su derecho... La modalidad supone una restricción al derecho de propiedad de carácter general y permanente..." (27).

Determinado ya lo que se entiende por modalidad a la propiedad en nuestro texto constitucional, pasemos ahora a definir quién tiene la facultad de imponer dichas modalidades.

(26) Cit. por Luis Muñoz, op. cit., pp. 146 y 147.

(27) Semanario Judicial de la Federación, Quinta época, T. L., pp. 2568 a 2570.

El tercer párrafo del artículo constitucional que comentamos establece claramente que es la Nación la que tiene la facultad a que nos referimos. Ahora bien, el concepto Nación es un concepto sociológico que designa a todos los individuos que integran un grupo social con cultura, idioma y tradiciones comunes. "La Constitución al referirse a la 'Nación', palabra en singular, indica todo el grupo social que constituye la Nación Mexicana, es decir, el grupo social establecido permanentemente en nuestro territorio; el que representa el interés conjunto de todos los componentes de esa sociedad es el Estado Federal, nación correlativa a la palabra nación, una vez que al concepto de ésta se une el de gobernantes y gobernados, es decir, cuando surge una voluntad suprema que se impone y dirige a las actividades sociales" (28). A su vez, el Estado Federal está organizado en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con arreglo a competencias perfectamente delimitadas en el texto constitucional, donde además se establece que "no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación..." (29). En general, estas competencias son: el Legislativo hace leyes; el Ejecutivo las hace cumplir; y el Judicial las aplica a casos concretos, interpretando el derecho (30).

(28) G. Fernández del Castillo, op. cit., p. 67.

(29) Artículo 49 constitucional.

(30) Cfr.: G. Fernández del Castillo, op. cit., p. 69.

En consecuencia, el establecimiento de modalidades a la propiedad privada corresponde únicamente al Poder Legislativo Federal, - quien puede determinar en qué consistirán las modalidades y cuándo y por quien es dable aplicarlas, es decir, que el Poder Legislativo Federal es el que fijará expresa y claramente las hipótesis o supuestos normativos de ellas.

La anterior opinión se ve reforzada por la del maestro Ignacio I. Burgoa, quien afirma que, "...la facultad de imponer modalidades a la propiedad privada en aras siempre y exclusivamente de un interés público o social, sólo compete al Congreso de la Unión como organismo legislativo federal. En efecto, si conforme al artículo 27 constitucional dicha facultad se establece en favor de la Nación y equivaliendo este concepto a la idea de 'Federación' o 'Estado Federal' en el aspecto jurídico político (...), es evidente que sólo el Poder Legislativo Federal puede expedir leyes en que se afecte cualesquiera de los derechos esenciales e inherentes a la propiedad..., -si no existen leyes - que establezcan las modalidades a la propiedad, ni el mismo Presidente de la República puede motu proprio imponer modalidades a la propiedad privada, so pena de infringir la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional..." (31).

2.1.4. Artículo 28 Constitucional.

(31) , I. Burgoa, Las garantías..., 7a. ed., pp. 476 y 477.

En este artículo se garantiza la libertad de concurrencia en los siguientes términos:

"En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase;..."

"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.

"....."

El artículo que comentamos garantiza, decíamos, la libre concurrencia, de hecho y por derecho, en la producción, comercio industria y servicios al público, es decir, protege la posibilidad de todos los habitantes del país de dedicarse a la producción, industria, comercio o servicios al público que más les acomoden, para lo cual prohíbe los monopolios y oligopolios de hecho y de derecho, privados y públicos, con

las únicas excepciones mencionadas en su propio texto.

En esta norma -fundamento esencial, junto con el artículo 131 constitucional, de toda nuestra legislación económica- se adopta claramente el principio del liberalismo económico, mencionado con anterioridad, según el cual la competencia entre agentes económicos ordena y optimiza al mundo económico en provecho de todos los miembros de la sociedad, y se corrigen las posibles desviaciones del sistema hacia el monopolio.

En el texto de la ley reglamentaria de este artículo, la Ley de Monopolios publicada en el Diario Oficial del 31 de Agosto de 1934, se pretende establecer como característica común de los monopolios prohibidos, que causen perjuicio al público en general o a alguna clase social, con lo cual no estamos de acuerdo, ya que el artículo 28 constitucional, cuyas partes conducentes transcribimos anteriormente, no establece este supuesto para todos los casos en que establece la presunción "juris et de jure" de existencia de monopolio prohibido. Es más, en una de las presunciones fijadas en el segundo párrafo del artículo 28 constitucional se ve notoriamente la falta de un supuesto igual o similar a aquél, como podría ser el de "obligar a los consumidores a pagar precios exagerados", utilizado en otras presunciones establecidas en dicho artículo. La presunción de monopolio a que nos referimos y que no contiene el supuesto de que se trata, es la que se establece al decir: "En consecuencia, la ley castigará severamente y las autoridades

des perseguirán con eficacia... TODO ACTO O PROCEDIMIENTO - QUE EVITE O TIENDA A EVITAR LA LIBRE CONCURRENCIA EN LA - PRODUCCION, INDUSTRIA O COMERCIO, O SERVICIOS AL PUBLICO; ...", por lo cual concluimos que el establecimiento de la característica común "con perjuicio del público en general o de una clase social" hecho por la Ley de Monopolios en la reglamentación del artículo 28 constitucional, va más allá de lo permisible a una ley reglamentaria, ya que la Constitución establece la libre concurrencia como una garantía individual, para lo cual prohíbe los monopolios y oligopolios y las tendencias o procedimientos que llevan a su establecimiento, (32) - aún cuando ello no traiga perjuicios al público en general o a una clase social.

Otro punto importante que queremos dejar claro al analizar - este artículo, es el de que al no establecerse en él distinción entre los - sujetos que intervienen en los actos o procedimientos que eviten o tiendan a evitar la libre concurrencia, es decir, al no exceptuar de esta - prohibición a los actos o procedimientos en los que tiene intervención - el Estado, ya sea como autoridad, ya como comerciante, productor, industrial o empresario, tenemos que concluir que éstos actos o procedimientos también están prohibidos, salvo los casos de excepción mencionados expresamente en el texto constitucional. Nos apoyamos para ex

(32) En apoyo de esta posición ver: Gabino Fraga, op. cit., p. 18.

presar esta idea en la regla de interpretación que dice que cuando la ley no distingue, no es dable al intérprete distinguir, es decir si la Constitución no distingue, quienes la interpretan -llámense legisladores ordinarios, jueces, autores, etc., - no deben distinguir (33).

2.1.5. Artículos 49, 70 y 89, Fracción I, de la Constitución.

En estos artículos se establecen varios principios importantes para los efectos de nuestro trabajo, a saber: la división de poderes; el carácter de los actos del Poder Legislativo, y la facultad del Ejecutivo para proveer a la ejecución de leyes por medio de su reglamentación. Textualmente dicen lo siguiente :

"Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

"No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

"Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto..."

"Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, -

(33) , Cfr.: Luis Muñoz, Op. cit., p. 97; y Jorge Carpizo, art. cit., p. 385.

son las siguientes:

"I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

"....."

El principio de la división de poderes, contenida en el artículo 49, implica una división de funciones con el objeto de impedir el establecimiento de gobiernos absolutistas derivados de la concentración excesiva de poder en manos de una misma persona o corporación. Para nuestros efectos es suficiente analizar somera y genéricamente la función primordial del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, resultando innecesario hacer otro tanto con el Poder Judicial.

El Poder Legislativo tiene como función primordial la de legislar -tal como su nombre lo dice- es decir, la de hacer normas jurídicas que, como se establece en el artículo 70 tienen el carácter de leyes o decretos. Ahora bien, estas leyes o decretos deben llenar ciertos requisitos de fondo tanto constitucionales como doctrinales, para que tengan verdaderamente dicho carácter. Estos requisitos son los siguientes:

a) Desde el punto de vista constitucional, las leyes que se dicten no pueden ser privativas (34) ni retroactivas (35), esto es, deben

(34) Artículo 13 constitucional.

(35) , Artículo 14 constitucional.

ser generales y abstractas y por lo mismo no pueden agotarse en su aplicación, ni referirse a sujetos determinados, ni pretender regular efectos producidos antes de su vigencia, derivados de actos jurídicos celebrados con anterioridad a ellas.

b) Desde el punto de vista doctrinal, la norma jurídica y por ende la ley, es un imperativo hipotético, es decir, la norma jurídica postula un deber condicionado (36). Su estructura lógica es, al decir de Hans Kelsen, la siguiente: "en determinadas circunstancias, un determinado sujeto debe observar tal o cual conducta; si no la observa, otro sujeto, órgano del Estado, debe aplicar al infractor una sanción" (37), y se formularía diciendo si es A, debe ser B; si B no es, debe ser C.

La posición del maestro Kelsen es objetada por Dn. Eduardo García Maynes, quien dice que no es correcta porque existen normas jurídicas no sancionadas, y que por ello la formulación de una norma jurídica es completa si dejamos únicamente la primera parte de la ecuación, es decir, la norma jurídica dice García Maynes- queda completa al formularse como sigue: si es A debe ser B (38).

Independientemente de quien de estos dos autores tiene la --

(36) E. García Maynes, op. cit., p. 169.

(37) Cit. por E. García Maynes, loc. cit.

(38) Cfr.: Ibid., p. 170 y ss.

razón, se observa que los dos están de acuerdo en que toda norma jurídica tiene un supuesto y una consecuencia, y que el supuesto es la "hipótesis de cuya realización dependen las consecuencias establecidas en la norma" (39), existiendo un nexo entre la realización de la hipótesis y el surgimiento de los deberes o derechos que son su consecuencia legal; expresado de otra forma, lo anterior se traduce en que "no hay consecuencia jurídica sin supuesto de derecho" (40).

Por supuesto, también en la doctrina la Ley debe reunir las características de generalidad y abstracción a que se refiere la Constitución, lo cual nos permite concluir que las leyes o decretos dictados por el Poder Legislativo deben contener disposiciones generales, abstractas, no retroactivas, que establezcan un supuesto normativo y una consecuencia jurídica.

Ahora bien, en nuestro orden jurídico, además del Poder Legislativo, el Ejecutivo puede dictar normas jurídicas en los casos, o supuestos normativos, previstos en el segundo párrafo del artículo 49 de la Constitución, y en ejercicio de la facultad reglamentaria que le concede la fracción I del artículo 89 constitucional. Para concretarnos a los aspectos que resultan relevantes en este trabajo, analizaremos únicamente este último supuesto, partiendo de la pregunta ¿qué objeto tiene la-

(39) Ibid., p. 172.

(40) Fritz Schreier, cit. por E. García Maynes, Ibid., p. 174.

facultad reglamentaria concedida al Ejecutivo en la Constitución ?

La respuesta a esta pregunta la otorga el mismo artículo 89, -
fracción I, de la Constitución, al decir "...proveyendo en la esfera -
administrativa a su exacta observancia", (por supuesto, de las leyes), -
con lo que se establece que la facultad reglamentaria tiene por objeto
la exacta ejecución de la ley que se reglamenta, de suerte que su con-
tenido no puede ir más allá de ésta ni estar en oposición con su letra -
(41).

Relacionando lo anterior con el principio de la división de po-
deres que, como ya vimos, consagra la Constitución, con las funciones
que la misma Constitución otorga a cada uno de los poderes de la Unión
y con lo ya inencionado en relación con las leyes y decretos, cabría -
preguntarnos si en ejercicio de esta facultad reglamentaria podría el -
Ejecutivo llenar las lagunas o establecer los supuestos normativos de --
una ley. A nuestro modo de ver, esta interrogante forzosamente debe -
resolverse con una rotunda negación, ya que en cualquiera de esos dos
casos el reglamento estaría yendo más allá de la ley reglamentada, y -
de hecho el Presidente estaría usurpando las funciones del Poder Legisla-
tivo.

2.1.6. Artículo 29 Constitucional.

En el artículo 29 constitucional se establecen los supuestos -
normativos y el procedimiento a seguir para la suspensión de las garan-

(41) Cfr.: Luis Muñoz, op. cit., p. 226.

ñas Individuales. Su texto es el siguiente: "En los casos de Invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime pertinentes para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

En el artículo transcrito se plantea la posibilidad del establecimiento de una dictadura temporal en el país, con el objeto de permitir la subsistencia del Estado en los casos en que ésta peligre gravemente. Es por ello que sus causales "difícilmente pueden encuadrarse en conceptos jurídicos" y sus motivaciones, " eminentemente políticas, ... reflejan hasta qué grado la vida constitucional del Estado se encuentra vinculada a procesos por entero ajenos a previsiones normativas" (42).

(42) Diego Valadez, "Causas legales del estado de excepción en América Latina", en Boletín mexicano de Derecho Comparado, Año V, N.ºs. 13-14, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Enero - Agosto de 1972, p. 143.

La suspensión de garantías "implica una cesación de vigencia, -temporal y especialmente hablando- de la relación jurídica que importa la garantía individual, o sea, una paralización de la autoridad normativa de los preceptos constitucionales que la consagran" (43), y -- "una excepción al sistema de separación de poderes que establece el artículo 49 de nuestra Ley Fundamental, ya que al Presidente de la República se le enviste de atribuciones cuyo ejercicio funcional corresponde normalmente al Poder Legislativo..." (44).

Los supuestos normativos de la suspensión de garantías son :

- a) Cuando se produzca una invasión extranjera.
- b) Cuando haya una perturbación grave de la paz pública.
- c) Cuando la sociedad esté en un gran peligro.
- d) Cuando la sociedad esté en un gran conflicto.

La vaguedad de estos cuatro supuestos normativos "parecen - exceder las posibilidades de una interpretación estrictamente jurídica" (45), al grado de que el maestro Mario De La Cueva considera que su naturaleza es eminentemente "jurídico política" y "apunta que el contenido del artículo 29 representa 'un conjunto de medidas de naturaleza - jurídico política, permitidas por la Constitución, para hacer frente al -

(43) I. Burgoa, Las garantías..., p. 87.

(44) *Ibid.*, p. 92.

(45) , Diego Valadez, *op. cit.*, p. 160.

estado de emergencia motivado por la ruptura de la armonía del ser político mexicano' " (46).

La facultad de tomar la iniciativa para suspender las garantías corresponde, en forma exclusiva, al Presidente de la República, apoyado por su Consejo de Ministros, y para que dicha suspensión tome vigencia es necesaria su aprobación por el Congreso de la Unión, o en sus recesos, por la Comisión Permanente, gozando éstas autoridades "de amplias facultades discrecionales -derivadas de la calidad jurídico política de los supuestos normativos de la suspensión- para calificar la existencia y gravedad del estado de emergencia..." (47).

Lo expresado arriba aunado a las características de nuestro sistema político, a que hicimos referencia en un capítulo anterior, nos lleva a concluir que la suspensión de garantías depende, en forma determinante, de la "voluntad de los detentadores del poder" (48), y específicamente del Presidente de la República, quien en cualquier momento puede "ordenar" al Congreso que la decreta (49).

2.2. Artículos de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo --

(46) Cit. por Diego Valadez, *Ibid.*, p. 163.

(47) I. Burgoa, Las garantías..., p. 90.

(48) Diego Valadez, *op. cit.*, p. 143.

(49) El criterio que hemos utilizado para interpretar las normas constitucionales comentadas, del modo que lo hemos hecho, deriva de considerar que la finalidad última de la Constitución vigente -dado su carácter predominantemente liberal individualista- es garantizar la libertad y dignidad humanas, Cfr.: Jorge Carpizo, *art. cit.*, p. 385.

Federal en Materia Económica Violatoria de la Constitución:

Consideramos objetables desde el punto de vista de su constitucionalidad, los siguientes artículos de la Ley sobre Atribuciones: 4º, 5º, 6º, 7º, 8º y 12. En seguida haremos los razonamientos que nos han llevado a esta conclusión, basados en lo mencionado en el inciso 2.1. del presente capítulo.

2.2.1. Inconstitucionalidad del Artículo 4º de la Ley sobre Atribuciones.

Este artículo establece la facultad del Ejecutivo Federal para imponer a las personas que tengan existencias de los productos comprendidos en la Ley, la obligación de ponerlos a la venta a precios que no excedan de los máximos autorizados, con la excepción de las existencias que tengan los industriales en cantidad no mayor que la necesaria para el abastecimiento de sus actividades durante un año.

Las objeciones que podemos hacer a este artículo desde el punto de vista constitucional son las siguientes :

a) Si consideramos que el derecho de propiedad de una cosa lleva implícito el derecho a disponer de ella, siempre y cuando no se incurra en los supuestos marcados por el Código Penal como delitos contra la economía (50), y aceptamos que el artículo 14 constitucional constituye una garantía individual de seguridad jurídica, en los términos ---

(50) , Artículos 253 a 255 del Código Penal para el Distrito Federal.

mencionados con anterioridad, o sea, que nadie puede ser privado de - sus "...derechos, sino mediante juicio ante los tribunales, previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento..." , en lo cual la doctrina mexicana parece estar unánimemente de acuerdo, tendremos que concluir forzosamente que el artículo 4º de la Ley que comentamos es inconstitucional, en tanto que con base en él se puede sustraer de la esfera jurídica de los gobernados, sin previo procedimiento en que se cumplan las formalidades esenciales a que se refiere la Constitución, el derecho de disponer de sus bienes, aún en casos que no se encuentran tipificados por el Código Penal vigente.

b) Ahora bien, si aceptamos la afirmación de Dn. Andrés -- Serra Rojas, en el sentido de considerar que esta facultad de obligar a -- vender que, según la Ley sobre Atribuciones corresponde al Ejecutivo Federal, constituye una modalidad de la propiedad privada y que, tiene su base en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional (51), tomando -- como base lo que en relación con estos puntos mencionamos anteriormente, tendríamos que aceptar que las modalidades a la propiedad privada -- deben fijarse en leyes emanadas del Poder Legislativo Federal que configuren su estructura jurídica y que contengan los supuestos normativos de su aplicación. En el caso del artículo que comentamos, se carece de un supuesto normativo, y en vez de éste se señala su ámbito personal de --

(51) A. Serra Rojas, op. cit., T. II, p. 1078.

validez, dejándose discrecionalmente el arbitrio del Ejecutivo Federal la fijación de dicho supuesto, con lo cual se le otorgan facultades legislativas que sobrepasan lo relacionado con la facultad reglamentaria que le otorga la fracción I del artículo 89 constitucional y se viola el principio de la división de poderes contenido en el artículo 49 del propio ordenamiento.

c) En este artículo se atenta contra la libertad de trabajo garantizada por el artículo 5º constitucional, ya que con base en él se puede establecer, a cargo de personas cuya ocupación no sea la de comerciante al público, la obligación de desempeñarse como tales, es decir, en éste artículo se establece la facultad del Ejecutivo Federal para imponer a los individuos que tienen existencias de mercancías comprendidas en la Ley sobre Atribuciones, la obligación de realizar las actividades inherentes a los comerciantes, aún cuando dichas actividades no sean las que más acomoden a dichos individuos, y todo ello en épocas normales en que la sociedad no sufre una invasión, perturbación grave de la paz pública y no se encuentra en grave peligro o conflicto.

Lo anterior nos lleva a concluir que el artículo que comentamos atenta contra el orden constitucional.

2.2.2. Inconstitucionalidad de los Artículos 5º, 6º y 7º de la Ley sobre Atribuciones.

El análisis de la inconstitucionalidad de estos tres artículos lo realizaremos simultáneamente, en virtud de la similitud e íntima relación que guardan entre sí.

2.2.2.1. La fracción I del artículo 5º de la Ley otorga al Ejecutivo Federal la facultad de determinar la forma en que deba realizarse la distribución de los artículos que se produzcan en el país o que se importen, y se relaciona con el artículo 7º que establece la de dictar disposiciones sobre la organización de la distribución de dichas mercancías, con el objeto de evitar su encarecimiento derivado de las intermediaciones innecesarias.

Estas facultades del Ejecutivo Federal resultan atentatorias del orden constitucional por lo siguiente :

a) La libertad de trabajo se ve atacada con estas facultades por la misma razón hecha valer en el subinciso c) del inciso 2.2.1. anterior, ya que, con el pretexto de evitar el encarecimiento de las mercancías, derivado de intermediaciones innecesarias, es factible, según estas facultades, imponer a un Industrial la obligación de desempeñar las tareas de un comerciante al público.

b) La libertad de concurrencia al mercado garantizada en el artículo 28 constitucional, en los términos mencionados anteriormente, también se ve atacada con estas disposiciones de la Ley sobre Atribuciones, ya que al determinarse "la forma en que deba realizarse la distribución" o dictarse normas relativas a "la organización de la distribución", forzosamente se van a establecer limitaciones o privilegios a cargo de determinadas personas o entidades para llevar a cabo una distribución organizada, lo cual repercutirá en la esfera jurídica de otros sujetos de derecho.

c) Otra posibilidad derivada de la facultad que comentamos para organizar la distribución, que también resulta atentatoria de la ga rantía de libre concurrencia mencionada, es la creación de organismos oficiales o semioficiales encargados de realizar la distribución de las mercancías y que constituyen monopolios u oligopolios de distribución. Tal es el caso de la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A., que por virtud de lo establecido en el artículo 12 del decreto que creó la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, publicado en el Diario Oficial del 18 de Diciembre de 1970, es la encargada de "la distri bución y comercialización del azúcar, alcohol y mieles incristalizable... ", constituyéndose así en un monopolio u oligopolio semioficial que de hecho imposibilita la libre concurrencia al mercado de cualquier otro sujeto que quiera competir con ella en la distribución de azúcar, alcohol y mieles incristalizables. Siendo congruentes con el texto del artículo 28 constitucional, la ley debería castigar severamente y las autoridades deberían perseguir con eficacia los actos y procedimientos de la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A., ya que, como se mencionó anteriormente, evitan o tienden a evitar la libre concurr encia en el comercio del azúcar, alcohol y mieles incristalizables (52).

(52) Aquí nos referimos únicamente a UNPASA como monopolio u oligopolio que de acuerdo a nuestra Constitución no debe funcionar, pero no por ello queremos decir que sea el único que exista, es más, no sólo del lado oficial se dan estas concentraciones monopolísticas, también en el lado particular hay estas situaciones y, por tanto, la ley debe perseguirlas también.

2.2.2.2. La fracción II del artículo 5º de la Ley sobre Atribuciones establece la facultad del Ejecutivo Federal para imponer racionamientos con la intervención oficial que sea necesaria, y se relaciona con la facultad de definir el uso preferente que deba darse a las mercancías comprendidas en la Ley, consagrada en el artículo 6º de la misma.

La Inconstitucionalidad de estas facultades deriva de varias razones :

a) En primer lugar, el carácter extraordinario o de emergencia ante situaciones de gravedad a que necesariamente va ligado el racionamiento o el uso preferente de mercancías de consumo necesario, hacen que relacionemos este tipo de medidas con un procedimiento de suspensión de garantías, hipótesis a la cual aparentemente no se refiere la Ley sobre Atribuciones, ya que oficialmente tiene vigencia en épocas normales de la vida del país.

b) Si no aceptáramos el razonamiento anterior, es decir, si sostuviéramos que el establecimiento de racionamiento a la fijación de un uso preferente no deben ir ligados necesariamente a un estado de emergencia, tendríamos aún razones para dudar acerca de la constitucionalidad de estas facultades, ya que la fijación de un uso preferente implica la supresión, sin sujetarse a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, del derecho de uso o disposición de un bien, inherente al derecho de propiedad que se tiene sobre el mismo, derivado del artículo 27 de la Constitución. Este derecho de uso o de disposición que los comerciantes y productores tienen sobre sus bienes en épocas normales, ---

siempre y cuando al ejercitarlo no se tipifique algún delito, sería prácticamente anulado con un decreto que fijase el uso preferente que deba darse a dichos bienes, y por ello concluimos que estas facultades atentan contra el orden constitucional.

c) A mayor abundamiento, si aceptamos que la garantía de - la libertad de trabajo consagrada en el artículo 5º constitucional implica, en el caso del comerciante, la libertad de decidir con quién comerciar y cuánto comerciar, esto es, la de definir el uso que va a dar a sus mercancías, tenemos que concluir que la posibilidad de establecer racionamientos y definir el uso preferente de los bienes viola dicha garantía, ya que la libertad de dedicarse al comercio se anula debido a que quien decide cómo, con quién y cuánto comerciar no es el comerciante, sino la autoridad.

2.2.2.3. La fracción III del artículo 5º de la Ley sobre Atribuciones establece la facultad del Ejecutivo Federal de establecer prioridades para atender las demandas preferentes por razones de interés - general.

Como dijimos en el capítulo tres del presente trabajo, esta facultad se traduce en la posibilidad de determinar a quiénes o en qué - parte del país se han de vender los productos comprendidos en la Ley, - cuando no exista una oferta suficiente de ellos.

Esta facultad es, en nuestra opinión, violatoria de la garantía de libertad de trabajo, por las mismas razones expresadas en los dos subincisos anteriores.

Sin embargo, tomando en consideración que los artículos incluidos en la Ley son, en términos generales, los de consumo necesario, es decir, aquéllos cuyo consumo se considera indispensable para la marcha normal del cuerpo social, y cuya escasez se traduciría en tensiones graves para el orden establecido, consideramos que el supuesto normativo de esta facultad concedida al Ejecutivo Federal, es decir, la oferta insuficiente, es equivalente a uno de los supuestos de la suspensión de garantías contempladas en el artículo 29 constitucional, por lo que, para su legítimo ejercicio, sería necesaria la previa suspensión de garantías.

El razonamiento utilizado para llegar a dicha conclusión consiste en que si consideramos a la libertad de trabajo como la garantía del individuo para desempeñar las actividades más ad hoc para la realización de sus fines vitales, forzosamente tenemos que incluir en esta garantía constitucional está la de cómo desempeñar la actividad escogida, esto es, en el caso del individuo que elige la ocupación de comerciante, la libertad de trabajo le garantiza que podrá decidir cómo desempeñarse en dicha ocupación y por tanto con quiénes y en qué lugares comerciará.

Lo anterior tiene como única excepción la establecida en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional en relación con la facultad del Ejecutivo Federal para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos cuando lo requieran las condiciones económicas del país y el abastecimiento del mercado nacional, lo cual fundamenta al artículo 9º de la Ley sobre Atribuciones que --

establece la facultad de dar prioridad a la satisfacción de la demanda - interna sobre la demanda externa.

2.2.3. Inconstitucionalidad del Artículo 8° de la Ley sobre Atribuciones.

Este artículo relacionándolo con el artículo 18 de la propia - Ley, establece la facultad del Presidente de la República para decidir sobre los artículos que preferentemente deberán producirse por las fá--bricas, siempre que no se afecten los resultados económicos de las mis--mas, o bien, en caso contrario, que se otorgue a éstas la compensa --ción respectiva.

Antes de iniciar el análisis de la constitucionalidad de esta fa--cultad, tenemos que hacer referencia a la Inconstitucionalidad del artí--culo 1° del reglamento del 10 de Enero de 1951 que atribuye concurren--temente esta facultad al Secretario de Economía, hoy de Industria y Co--mercio, lo cual constituye una delegación de facultades hecha por el - Presidente de la República en favor de dicho Secretario, sin estar legal--mente autorizado para ello.

Independientemente de lo mencionado en el párrafo anterior, consideramos que la facultad que comentamos es inconstitucional por - las siguientes razones :

a) El artículo 8° que comentamos, carece de supuesto norma--tivo, pues no determina cuando puede aplicarse, por lo que no reúne - las características que doctrinalmente se atribuyen a toda norma jurídi-

ca y que mencionamos con anterioridad; esto hace que la aplicabilidad de esta norma esté sujeta a tres posibilidades: nunca se puede aplicar esta norma, por no haberse fijado los casos en que el Presidente de la República puede ejercer la facultad que le confiere; es el Presidente de la República quien discrecionalmente decide cuándo aplicarla sin sujetarse a otra cosa que a su criterio personal, o, haciendo uso de la facultad reglamentaria que le confiere la fracción I del artículo 89 constitucional, el Presidente de la República fija los supuestos normativos del precepto que comentamos.

La primera hipótesis planteada no provoca problema alguno. En el caso de la segunda hipótesis, se estaría en contra del objetivo que su exposición de motivos le atribuyó a la Ley sobre Atribuciones al decir que con ella "se sujetan, se definen y se concretan en normas jurídicas, las facultades del gobierno para intervenir en la materia económica" (53), ya que en esta hipótesis se hace todo menos sujetar las facultades del gobierno a normas jurídicas. En la tercera hipótesis, que es la que funcionó en la realidad, pues es en el reglamento del 10 de Enero de 1951 donde se fijaron los supuestos normativos del artículo 8º de la Ley sobre Atribuciones, encontramos una notoria violación del orden constitucional, ya que la facultad reglamentaria concedida al Ejecutivo Federal tiene por objeto proveer en la esfera administrativa a la exacta

(53) Diario de Debates de la Cámara de Diputados, sesión del 21 de Diciembre de 1950, p. 18, quinto párrafo.

observancia de las leyes y no suplir las deficiencias de éstas, y en éste último caso lo que se hace, en realidad, es esto último, con lo cual el Ejecutivo Federal desempeña funciones que constitucionalmente corresponden al Poder Legislativo Federal.

b) Por otro lado, esta facultad es violatoria del artículo 5° constitucional en virtud de que el Ejecutivo Federal puede decretar en qué se deben ocupar las personas a quienes se aplique esta norma, haciendo nugatorio el derecho que tiene todo individuo para elegir la ocupación que más le convenga.

c) Por último, la posibilidad de decretar qué se debe producir en las fábricas es una medida que, relacionándola con artículos de consumo generalizado, está íntimamente ligada a una situación de peligro grave para el orden social, por lo que se encuadra en las hipótesis de la suspensión de garantías a que hicimos referencia con anterioridad.

2.2.4. Inconstitucionalidad del Artículo 12 de la Ley sobre Atribuciones.

En este artículo, relacionándolo con el artículo 18 de la propia Ley, se establece la facultad del Presidente de la República para decretar la ocupación temporal de negociaciones industriales en dos hipótesis: a) cuando ello sea indispensable para mantener o incrementar la producción de las mercancías incluidas en la Ley; y b) cuando se requiera para que las actividades de la empresa respectiva se desarrollen conforme a las disposiciones que las autoridades dicten con apoyo en -

la Ley o en sus reglamentos.

Independientemente de las razones hechas valer contra esta facultad en el capítulo tres de este trabajo, y continuando algunas de las ideas allí expuestas, consideramos que la presente disposición es inconstitucional por las siguientes razones :

a) Como ya vimos, al derecho de propiedad que consagra el artículo 27 constitucional como garantía individual en favor de los particulares, le son inherentes y consubstanciales los derechos de uso, disfrute y disposición del bien sobre el cual se tiene la propiedad. En tal virtud, una norma que en tiempos normales faculta al Presidente de la República para privar a los particulares de los derechos de uso y disfrute, y anular de hecho el de disposición, derivados de un derecho de propiedad sobre bienes de producción, sin más requisito que el de que dicho funcionario exprese su voluntad en ese sentido a través de un decreto, es claramente violatoria de la garantía consagrada en el artículo 14 constitucional.

b) Por otro lado y por las mismas razones expuestas en el párrafo anterior, la facultad que comentamos resulta violatoria del artículo 27 constitucional, pues desconoce la estructura que nuestras leyes atribuyen a la propiedad privada.

Otra cosa sería si en uso de la facultad conferida a la Nación para imponer modalidades a la propiedad privada, el Poder Legislativo Federal dictara una ley que fijara las características y extensión del --

derecho de propiedad, es decir, que modificara la estructura jurídica - del derecho de propiedad, creando una nueva.

Consideramos que la facultad de decretar la ocupación temporal de negociaciones industriales no equivale a una modalidad de la propiedad privada, porque, como vimos antes, con la modalidad se pretende estructurar un régimen jurídico de carácter general y permanente para la propiedad, de menor extensión que el actual, mientras que con la ocupación temporal se pretende limitar temporalmente, en forma particular y no general, el ejercicio del derecho de propiedad en una situación dada. En caso de equiparar la ocupación temporal con alguna otra figura jurídica, consideramos que ésta tendría que ser, por fuerza, según los razonamientos expresados en el capítulo tres de este trabajo, la requisición de uso, que, como dice el maestro Serra Rojas, no cabe en nuestro régimen jurídico (54).

(54) , A. Serra Rojas, op. cit., T. II, p. 1035.

CONCLUSIONES

Aún cuando en toda la extensión de este trabajo se encuentran dispersas sus conclusiones, hemos entresacado aquí algunas que por su relevancia son la esencia de todo lo escrito.

En la constante evolución de las sociedades existe una marcada tendencia hacia una cada vez mayor participación del Estado en la vida económica, con el objeto de lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas integrantes del cuerpo social.

Dado que México tiene el propósito de vivir en un estado de derecho basado en las normas que emanan de la Constitución de 1917, se ha creado todo un cuerpo de leyes que regulan, o pretenden regular, la actividad económica nacional. Dentro de este cuerpo de leyes destaca, por las enormes repercusiones que podría tener, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, que faculta a su titular para, entre otras cosas, fijar los precios de las mercancías que se encuentren en el mercado, determinar los usos preferentes que deba dárselos, establecer prioridades de producción y distribución, decretar la ocupación temporal de empresas, etc. .

Esta Ley surge en una época de crisis internacional, ante la preocupación gubernamental por proteger a la naciente industria nacional de los peligros derivados de la difícil situación mundial, y para evitar que el nivel de vida de las mayorías pudiese sufrir algún menoscabo como resultado de esta situación.

Los objetivos atribuidos a la Ley sobre Atribuciones en el --

párrafo anterior han normado el proceder de las diversas administraciones, en cuanto que han determinado los objetivos globales de su política económica. Mantener el nivel de vida de las mayorías ha sido la base, junto con otras medidas de apoyo a las élites, para lograr la rápida industrialización del país y el incremento de las cifras globales con que, estadísticamente hablando, se demuestra el enorme progreso económico nacional.

Dicho progreso económico tiene su base fundamental en el sistema de dominación política instaurado en nuestro país desde la época del General Plutarco Elías Calles, ya que gracias a la estructura de poder organizada por él, en la que domina evidentemente el Presidente de la República, como jefe nato de la familia revolucionaria, a la cual tienen acceso o en la cual tienen influencia los grupos económicos importantes, y en la que destaca el Partido Revolucionario Institucional como mediatizador de los movimientos populares y legitimador de la élite en el poder, se ha podido mantener la paz necesaria a los inversionistas, a pesar de las enormes desigualdades socioeconómicas generadas con el tipo de progreso económico obtenido.

Ahora bien, desde hace unos cuantos años, el sistema de dominación política ha entrado en una crisis manifestada en una amplia agitación que, a partir de 1968, ha afectado a los sectores medios y bajos de la sociedad mexicana, y por tanto ha creado graves tensiones en el cuerpo social; lo anterior ha sido notado en las esferas oficiales, origi-

nando un viraje de la política nacional tendiente a aliviar dichas tensiones por la vía del mejoramiento de las mayorías como único medio para conservar el orden establecido.

De lo anterior ha derivado una urgente necesidad de planeación y ordenación de la vida económica que no ha sido satisfecha.

Paralela a la anterior realidad sociopolítica, nos encontramos con una realidad jurídica que, derivándose de una Constitución transaccional como la nuestra, en que coexisten disposiciones de corte liberal individualista con garantías sociales, predominando claramente las primeras y limitándose las segundas a casos muy concretos, no es el instrumento más idóneo para resolver la problemática que se presenta en la vida moderna de México.

En el ámbito político encontramos una estructura constitucional de poder que parece tomar las ideas clásicas de Rousseau y Montesquieu, fijando la separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos como puntales de nuestra forma de gobierno, y desconociendo una realidad que se vive todos los días, en la cual la subordinación de todas las autoridades al poder del Ejecutivo Federal, anula por completo la teoría establecida en nuestra Carta Magna.

Asimismo se tiene el artículo 28 constitucional que a pesar de los malabarismos interpretativos que se hacen para presentarlo como estatista, defiende, en forma clara, el sistema de libre competencia.

En conclusión, existe en nuestro país un divorcio entre la

realidad sociopolítica y la realidad jurídica constitucional, que obliga a basar, muchas veces, la solución de la conflictiva que se presenta, - en mentiras jurídicas, es decir, en leyes inconstitucionales, por lo cual me atrevo a repetir las palabras de Dn. Emilio Rabasa cuando dijo que "nada hay tan funesto para un pueblo como el falseamiento intencional hecho por leyes, tribunales y gobernantes, de los preceptos de la Ley - Suprema. La verdad, por mala que sea, es menos mala que el error. Y la interpretación recta, si da resultados perjudiciales, avisa del daño y lleva al remedio: a la extirpación del vicio y no al encubrimiento que lo deja vivir y aún prosperar, encomendando a la mentira la defensa de los intereses sociales".*

Ejemplo de ley inconstitucional, en nuestra opinión, creada - ante una necesidad social urgente, es la Ley sobre Atribuciones del - Ejecutivo Federal en Materia Económica, por lo que siendo congruentes con lo expresado en el párrafo anterior, y, además, porque no ha cumplido, en la medida de lo deseable, con sus objetivos, creamos debe - ser abrogada. Sin embargo, dado que la necesidad social que le dio - origen -o sea, la de lograr el ordenamiento de la vida económica- subsiste, consideramos necesaria la existencia de una ley que, previas las reformas constitucionales del caso, tendientes a ampliar el ámbito jurdico de las garantías sociales y a poner bases más precisas y acordes - con la era actual para el desenvolvimiento de un moderno Derecho Económico, regule y ordene las actividades económicas, de tal manera que

* Cfr. por Oswaldo Molina Ibarra, op. cit., p. 59.

con base en el conocimiento técnico y documentado de la situación económica y social del país, con la intervención de los sectores más directamente involucrados, esto es, de trabajo, capital y gobierno, con la asesoría de los colegios de profesionistas existentes y con la mira de lograr la justicia plena en el reparto de la riqueza, de las responsabilidades - y de las oportunidades, sirva de fundamento para la planeación económica y social y el logro de un México mejor.

Excede al objeto de este trabajo y a nuestras posibilidades actuales, el concretar esta conclusión en el texto de un proyecto de ley - que tuviese por objeto lograr lo expresado en el párrafo anterior, es decir, un proyecto de Ley Federal de Planeación Económica y Social, ya que para ello serían necesarios, a nuestro modo de ver, un gran conocimiento de la realidad nacional en todos sus ámbitos y una gran suma - de conocimientos técnicos (económicos, políticos, jurídicos, sociológicos, etc.), cuando no la colaboración estrecha de un amplio grupo de - profesionales de estas y otras materias.

APENDICE 1

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA

"El evidente progreso alcanzado por el país en los últimos años, - principalmente a causa del incremento de la industrialización nacional, ha provocado una mayor complejidad en los problemas de la economía mexicana, en particular los que se refieren al abastecimiento del mercado tratándose de materias primas y de equipos y maquinarias para las industrias, así como de los productos destinados al consumo; siendo frecuente la necesidad de complementar los volúmenes de la producción nacional mediante importaciones y la de efectuar éstas para atender los requerimientos de materias primas y equipos industriales que aun no se producen en el país."

"Por otra parte, ha sido motivo de preocupación constante del Go-bierno 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, contrarrestando en todo lo posible aquellos factores que han ejercido constante presión para elevar los costos de esos artículos."

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

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

"Nuestro país no puede ni debe mantenerse al margen de las medidas que otras naciones están adoptando, especialmente nuestro abastecedor y comprador principal, o sean los Estados Unidos de Norteamérica; por lo que el Gobierno de la República se encuentra obligado a poner en práctica con apremiante urgencia, una política económica adecuada para salvaguardar los intereses económicos de México y lograr la coordinación de la economía nacional con la del resto del mundo.

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

"La ley cuya iniciativa tengo el honor de someter al H. Congreso de la Unión por el digno conducto de ustedes, esencialmente tiende a impedir alteraciones fundamentales en los factores de nuestra economía, como alzas -

excesivas e injustificadas de precios, contrarrestar en lo posible o hacer frente a fenómenos de escasez en los abastecimientos de materias primas para las industrias, de encarecimiento de artículos destinados al consumo general y conjurar el peligro de que en la situación anormal en que nos encontramos, y que puede agudizarse, se causen graves perjuicios a la población y a ramas importantes de la economía mexicana.

"El Gobierno considera que los graves momentos por los que atraviesa el mundo y que ya están reflejándose en nuestro país, exigen de todos los elementos de la población una actitud que represente los más auténticos valores del patriotismo, como son la austeridad, la renuncia a la especulación, a las ganancias excesivas, y el máximo empeño para el mejor aprovechamiento de nuestros propios recursos, así como de los elementos que podamos lograr en el exterior, a fin de mantener las actividades económicas del país con el menor trastorno posible. Todos estamos obligados a colocar en primer término los intereses generales de las grandes masas de población, que cuentan con recursos limitados, a las que es preciso garantizar la satisfacción de sus necesidades vitales, manteniendo un nivel de precios razonables para las subsistencias.

"La aprobación de la iniciativa de ley que el Ejecutivo Federal somete al H. Congreso de la Unión, además de las ventajas que ofrece la satisfacción de los intereses generales de la colectividad, tendrá la de regularizar y sujetar a normas jurídicas diversos actos que el Gobierno de la República ha tenido necesidad de llevar a cabo, y que en las circunstancias actuales y de un futuro inmediato, habrán de realizarse en mayores dimensiones, interviniendo en las actividades de los particulares; debiendo definirse y concentrarse en

el mayor grado posible las facultades de regulación en materia económica que - al Ejecutivo Federal se concedan, así como el ámbito de su aplicación al expedirse su reglamentación, reduciéndose el arbitrio o facultad discrecional del Gobierno de intervenir en las actividades de la empresa privada.

"Las medidas que se proponen en esta Iniciativa de la ley y que constituyen una serie de intervenciones del Estado en las actividades industriales y comerciales, indudablemente que afectarán los intereses económicos de los particulares; pero encuentran apoyo para su validez en diversos mandamientos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que al otorgar las garantías individuales, lo hace con la reserva de las limitaciones que las leyes secundarias impongan en consideración de los superiores intereses de la socie-dad o del Estado.

"Así es, tratándose de la libertad de industria, comercio y trabajo, cuyo ejercicio puede vedarse, según lo dispone el artículo 4º constitucional "por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad". Por lo que respecta a la garantía de la propiedad de los particulares, el artículo 27 de la Constitución Federal consagra en su párrafo tercero, el derecho que tiene la nación en todo tiempo, "de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".

"La propia Ley Fundamental del Estado atribuye en la fracción X - del artículo 73 a ese Honorable Congreso, la facultad de legislar en toda la República sobre diversas materias, entre otras el comercio; por lo que es clara y precisa su competencia para dictar las medidas de política económica -

que se incluyen en el proyecto de ley que ahora se somete a la consideración del Legislativo Federal.

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

"En cuanto a las atribuciones que se otorgan al Ejecutivo Federal, además de la determinación por vía de decreto de las mercancías cuya producción o distribución puede ser objeto de intervención oficial, se concede en primer término la importante facultad de señalar los precios máximos al mayor o menudeo, con el debido reconocimiento de la obtención por parte del industrial, y del comerciante, de una utilidad razonable, respetándose así el móvil que interviene en los procesos económicos y un derecho esencial de los particulares que los realizan.

"Además de la fijación de precios máximos, que habrá de realizarse un estudio de los costos de las mercancías o productos con inclusión de la utilidad razonable, el Ejecutivo Federal podrá decretar la congelación de los precios de estos artículos sobre la base de considerar únicamente los precios que tuvieron en determinado momento, debiendo los particulares que deseen aumentar los precios señalados, rendir la justificación de los precios mayores

cuya aprobación oficial solicitaren.

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

"En el artículo 5º del proyecto de la ley, se determina una serie de medidas que tienden a sustituir o a disminuir la insuficiencia de mercancías frente a la demanda, en las formas de una intervención en su distribución, y de racionamiento y prioridades para alcanzar así el mejor aprovechamiento de los artículos escasos.

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

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

"Una facultad de gran utilidad para satisfacer más cumplidamente

las necesidades del público consumidor, consiste en el señalamiento de los artículos que deberán fabricar preferentemente las industrias; sin que esta facultad pueda erogar pérdida o no respetar el derecho en la obtención de una utilidad razonable, pues, en su caso, habrá de otorgarse a las fábricas la compensación correspondiente.

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

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

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

miento de la política en materia de producción y distribución de las mercancías; por lo que expresamente se formula la asistencia y apoyo por parte de las autoridades locales que consigna el Artículo 120 de la Constitución Política Federal.

"Mencionados así los propósitos de la regulación oficial en materia económica y los medios que se consideran indispensables para satisfacer los intereses supremos de la colectividad, solo me resta encarecer, por el digno conducto de ustedes CC. Secretarios, que el H. Congreso de la Unión preste su consideración preferente e inmediata a esta iniciativa de ley.

"En tal virtud y con apoyo en la fracción 1 del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos formulo la siguiente iniciativa:" (1)

(1) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 21-XII-1950, pp. 17 a 19.

APENDICE 2

TEXTO DEL DICTAMEN DE LA COMISION DE ECONOMIA Y ESTADISTICA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

Comisión de Economía y Estadística.

"Honorable Asamblea:

"Por acuerdo de vuestra soberanía fue turnada a la suscrita Comisión de Economía y Estadística la iniciativa del Ejecutivo Federal que tiende a regular las actividades industriales o comerciales, relacionadas con los productos que representan renglones considerables de la economía del país.

"La iniciativa de referencia nace de la capacidad que tiene el Estado de vedar el ejercicio de la libertad de Industria, comercio y trabajo, "por resolución gubernativa, dictada en los términos que marca la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad", de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 4º constitucional, así como de su capacidad en los términos del artículo 27 de nuestra Carta fundamental para "imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público", la propia Ley Fundamental en su artículo 73, fracción X, faculta a este H. Congreso para legislar en toda la República sobre diversas materias, entre otras el comercio, por lo que es clara y precisa su competencia para dictar las medidas de política económica que se incluyen en el proyecto de ley que ahora se somete a la consideración de esta II Asamblea.

"La presente iniciativa de ley tiende a regular la intervención del Estado en materia económica, señalando el ámbito de aplicación de las --

normas, ya que define como sujetos a sus disposiciones a las empresas industriales y comerciales que intervengan en la producción y en la distribución de las mercancías que la misma ley señala y que son artículos en cuya producción y distribución tiene un interés fundamental la economía del país.

"Tiende también la presente ley proyectada a facultar al Ejecutivo para intervenir oficialmente en el señalamiento de los precios máximos al mayoreo o menudeo, pero en la misma se reconoce la necesidad de garantizar la obtención de una utilidad razonable por parte de los comerciantes e industriales; para ello se le faculta a realizar un estudio de los costos de las mercancías o productos, con inclusión de esta utilidad razonable.

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

"Como es fundamental satisfacer preferentemente las necesidades más apremiantes de nuestra economía debe facultarse al Ejecutivo para definr el uso que deben darse a las mercancías, en función del interés general, así como conceder las autorizaciones relativas para evitar las intermediaciones. También es necesario facultarlo para que pueda señalar los artículos que deberán fabricarse preferentemente, estableciendo de antemano la imposibilidad de que esta obligación de producir determinados artículos, puede -

redundar en pérdida para los interesados ya que en su caso deberá otorgarse a las fábricas las compensaciones correspondientes.

"La iniciativa del Ejecutivo consolida las medidas que se han implantado para imponer restricciones a la importación o a la exportación, para satisfacer así las necesidades de nuestra economía, estableciendo que dichos permisos de importación o exportación deberán ser concedidos directamente a los interesados, con exclusión de intermediarios.

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

"Siendo el cumplimiento de esta ley de interés general, la suscrita Comisión considera que es correcto conceder acción pública para denunciar las violaciones a la misma, pero que además es pertinente, como lo indica la iniciativa, conceder a los particulares afectados el recurso de reconsideración de los acuerdos respectivos, capacitándolos para aportar los datos y pruebas pertinentes.

"En consecuencia, y de acuerdo con lo expuesto anteriormente, la Comisión que suscribe somete a vuestra soberanía la aprobación de la presente ley, en los siguientes términos : "Proyecto de decreto :

APENDICE 3

El Decreto del 3 de Octubre de 1974 establece que están sujetas a la regulación de la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, los siguientes artículos o mercancías :

" Fracción I :

Alimentos preparados para niños; arroz*; avena*; cafés solubles*; - café tostado y molido; carne de ganado vacuno*; cereales preparados derivados de maíz y de arroz; frijol*; galletas; grasas* y aceites de origen vegetal*; harina de maíz; masa de maíz* y tortillas de maíz*; huevo*; leche en todas - las categorías sanitarias*; leche condensada*, evaporada*, maternizada* y en polvo*; pastas alimenticias*; pescado*; productos alimenticios conserva- dos en envases de cualquier naturaleza : carnes y embutidos, chiles, frutas y legumbres, pescados y mariscos, puré de tomate, sopas enlatadas; refres- cos embotellados* y agua purificada*; sal molida* y refinada* de uso domés- tico; trigo*, harinas de trigo* y pan blanco de harina de trigo*.

Fracción II :

Blusas; calcetines y tobilleras; calzado, camisas, faldas; medias y pantimedias; pantalones; ropa interior; ropa para niños; suéteres; unifor- mes escolares; y vestidos (1)

(1) El artículo sexto transitorio del Decreto del 3 de Octubre de 1974, - exenta a los productos de la industria del vestido y del calzado de la aplicación de sus normas, hasta en tanto la Secretaría ponga en vigor modalidades para ellos. Esta extensión no es válida para los uniformes escolares.

Fracción III:

Productos petroquímicos primarios : acetaldehído, ácido cianhídrico, - acrilonitrilo, amoníaco, anhídrido carbónico, butadieno, cloruro de vinilo, dodecilbenceno, estireno, isopropanol, metanol, óxido de etileno, polietileno; productos químicos farmacéuticos básicos : ampicilina, diosgenina, eritromicina, penicilina, tetraciclina; productos químicos primarios: ácido fluorhídrico, ácido fosfórico, ácido nítrico, ácido sulfúrico, agua oxigenada, alcohol desnaturalizado, alcohol etílico potable, bicarbonato de sodio, bióxido de titanio, carbonato de sodio para uso Industrial, cloro, hule sintético, negro de humo, y sosa caústica.

Fracción IV :

Alimentos balanceados, combustibles : carbón mineral y coke, combustibles derivados del petróleo*; fertilizantes : complejos, fosfato de amonio, - nitrato de amonio, sulfato de amonio, superfosfato simple, superfosfato triple, urea; materiales para la construcción : cal, cemento, loseta vírfica y asfáltica, productos de asbesto-cemento, yeso; minerales y metales no ferrosos : cobre, plomo, zinc; parasiticidas e insecticidas : mezcla de canfenos clorados, O.O-dietil O-p-nitrofenil, O.O-dimetil ditiofosfato de dietil mercapto succinato, 1.1-tricloro 2.2. bis (p-clorofenil) etano; pastas celulósicas : pasta mecánica de madera, pasta química de bagazo, pasta química de borra, pasta química de madera, pasta química de paja; productos de cobre y aluminio : alambres y cables de aluminio, alambres y cables de cobre, lámina de aluminio, lámina de cobre, lingote de aluminio, papel de aluminio, perfiles de -

aluminio, perfiles de cobre, tubería de cobre, tubería de aluminio; productos - de la industria siderúrgica : aceros especiales, alambre, alambón, arrabio, barras macizas, clavo, ferroaleaciones, hojalata, lámina galvanizada, lámina negra, palanquilla, perfiles livianos, perfiles pesados, plancha, tubos con costura, tubos sin costura, varilla corrugada.

Fracción V :

Aparatos de uso doméstico : acondicionadores de gas, estufas de gas, - calentadores de gas, lavadoras de ropa, licuadoras, máquinas de coser, ollas de presión, planchas, radios, refrigeradores, televisores, tocadiscos portátiles, ventiladores; artículos escolares y de escritorio : bolígrafos, cuadernos, gomas, lápices, plumas y lapiceros, plumones; cilindros y tanques estacionarios para gas; implementos agrícolas; jabones, detergentes y pastas dentífricas; llantas y cámaras para toda clase de vehículos; medicinas de todas clases*; - productos de hojalata : envases de hojalata para alimentos, tapas corona y - corcholatas; productos de la industria del papel : cartoncillos, papel bond, papel couché, papel higiénico y facial, papel kraft y semikraft, papel periódico y papel satinado; productos de uso generalizado : cerillos, cigarrillos*, hielo; productos de vidrio : ampollitas, botellas y frascos, cristal flotado, fibra de vidrio, vidrio plano; vehículos automotores : automóviles, camiones para el transporte de efectos, camiones para el transporte de personas, - tractores de rueda y oruga. "

En relación con la fracción VI, hasta la fecha no se ha incluido en - ella ningún artículo, pero por los términos en que está redactada, en cualquier

momento pueden incluirse en ella los artículos relacionados con las actividades económicas que, por alguna razón, no se han incluido en las otras fracciones.

Respecto a los servicios a que se refiere la fracción VII del artículo - que estamos comentando, y que son todos aquellos relacionados con la producción y distribución de las mercancías contenidas en las otras seis fracciones, a las que no se les haya fijado una tarifa legal, el artículo 21 de la Ley establece que les son aplicables todas las disposiciones contenidas en las demás normas que la componen, "en los términos en que lo sean en razón de la naturaleza y objeto de los mismos servicios".

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR, Alonso y Fernando Carmona. México: riqueza y miseria. - Dos ensayos. 5a. ed. México, Ed. Nuestro Tiempo, 1972 - (Los grandes problemas nacionales).
- ALCAZAR, Marco Antonio. Las agrupaciones patronales en México. - México, Colegio de México, 1970.
- BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, México: La política económica del nuevo gobierno. México, B.N. de C.E., - 1971.
- BETETA, Mario Ramón. Tres aspectos del desarrollo económico de -- México. México, Publicaciones Especializadas, 1963 (SE- LA, N^o 8).
- BRANDENBURG, Frank. The making of modern Mexico. Englewood - Cliffs, Prentice Hall, 1964.
- BURGOA, Ignacio. Las garantías Individuales, México, Ed. Botas, - 1944.
- El juicio de amparo. 9a. ed. México, Ed. Porrúa, 1973.
- CARMONA, Fernando y otros. El milagro mexicano. 3a. ed. México, Ed. Nuestro Tiempo, 1973.
- CASARES, Julio. Diccionario Ideológico de la Lengua Española. 2a. ed. Barcelona, Ed. Gustavo Gili, 1973.
- CONCAMIN. La industria mexicana. 1975. México, CONCAMIN, - 1975.
- I. Seminario sobre desarrollo económico de México, México, CONCAMIN, 1973.
- II Seminario sobre desarrollo económico. Problemas de la inflación. México, CONCAMIN, 1974.
- DAVILA, Gerardo y Manlio Tirado. Comps. Como México no hay dos. México, Ed. Nuestro Tiempo, 1971.
- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.
DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE SENADORES.

- DILLARD, Dudley. La Teoría económica de John Maynard Keynes. - México, Ed. Aguilar, 1966.
- FALLON, Valerio. Economía Social. Trad. Fernando de Roda. Barcelona, Sucs. de Juan Gilí, 1933.
- FERNANDEZ DEL CASTILLO, Germán. La propiedad y la expropiación en el Derecho Mexicano actual, México, Cfa, Editora de Revistas, 1939.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 14a. ed. México, Porrúa, 1971.
- GARCIA MAYNES, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. - México, Porrúa, 1970.
- GIDE, Charles. Curso de Economía Política. Trad. Carlos Docteur. - Buenos Aires, Anaconda, 1944.
- GIDE, Charles y Charles Rist. Historia de las Doctrinas Económicas. - Trad. Carlos Martínez Peñalver. 3a. ed. Madrid, Reus, s.f.
- GONZALEZ MORFIN, Efraín y otros. Tres esquemas: Doctrina del PAN; plataforma política y social; la situación política de México. México, Ed. de A.N., 1969.
- GUTIERREZ VILLARREAL, Jorge. Comp. Pensamiento económico. México, UAM, 1975.
- HANSEN, Roger. La política del desarrollo mexicano. Trad. Clementina Zamora. México, Siglo XXI, 1971.
- IBARRA, David y otros. El perfil de México en 1980, V. 1. 2a. ed. - México, Siglo XXI, 1970.
- LOS PRESIDENTES DE MEXICO ANTE LA NACION. 1821-1966, T. IV.
INFORMES DE 1934-1966. México, Cámara de Diputados, - 1966.
- MANTILLA MOLINA, Roberto, Derecho Mercantil. 12a. ed. México, Porrúa, 1971.
- MARX, Carlos. El capital. México, FCE, 1946.

- MARX, Carlos y Federico Engels. Biografía del manifiesto comunista. Trad. W. Roces. 7a. ed. México, Cta. General de Ediciones, 1971.
- MEISTER, Albert. El Sistema mexicano. Trad. Romeo Medina. México, Contemporánea, 1973.
- MOLINA IBARRA, Oswaldo. El artículo 28 constitucional y la Ley de Monopolios. Tesis. México, UNAM, 1954.
- MORENO SANCHEZ, Manuel. México 1968-1972. Crisis y perspectiva. Austin, Institute of Latin American Studies, The University of Texas at Austin, 1973.
- MUÑOZ, Luis. Comentarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Lex, 1947.
- NACIONAL FINANCIERA, S.A. Statistics on the mexican economy. México, Nacional Financiera, S.A., 1974.
- PADILLA ARAGON, Enrique. Ciclos económicos y política de estabilización. México, Siglo XXI, 1967.
- México: desarrollo con pobreza. México, Siglo XXI, 1969.
- POPESCU, Oreste. Introducción a la ciencia económica contemporánea. 3a. ed. Barcelona, Ariel, 1968.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. - 19a. ed. Madrid, Real Academia Española, 1970.
- SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. La nulidad de pleno derecho - en los actos administrativos. Madrid, Instituto de Estudios - Administrativos, 1972.
- SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises. El sistema de la Constitución Mexicana. México, Textos Universitarios, 1971.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. II. México, Impresora Galve, 1972.
- SOLIS, Leopoldo. Controversias sobre el crecimiento y la distribución. México, FCE, 1972.
- La realidad económica de México: retrovisión y perspectivas. 4a. ed. México, Siglo XXI, 1973.

- VASCONCELOS, José. Bolivarismo y Monroísmo. Chile, Arcilla, 1934.
- VELASCO, Gustavo R. Libertad y abundancia. México, Porrúa, 1968.
- VERNON, Raymond. El dilema del desarrollo económico de México. - México, Diana, 1966.
- VILLEGAS BASAVILVASO, Benjamín. Derecho Administrativo. Limitaciones a la Propiedad. T. VI. Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1956.
- VILORO TORANZO, Miguel. Introducción al estudio del Derecho. - México, Porrúa, 1974.

ARTICULOS CONSULTADOS :

- BANCO NACIONAL DE MEXICO. "Metas económicas claras". Novedades. 20-1-1951.
- CAMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA TRANSFORMACION. "Firme apoyo de los Industriales al control de precios". Excélsior. 31-1-1951.
- CASTILLO, Manuel. Seud. de Manuel Gómez Morín. "Comentarios". La Nación. N° 480. México, 25-XII-1950.
- CONFEDERACION DE CAMARAS INDUSTRIALES. "Sentir Industrial sobre las nuevas leyes". Excélsior. 7-1-1951.
- DE LA TORRE, A. "Estalló la rebelión sindical ferroviaria". Excélsior. 18-1-1951.
- "DECLARACIONES DE DON ANTONIO MARTINEZ BAEZ". La Nación. N° 483. México, 15-1-1951.
- DENEGRI, Carlos. "Buenos días. Tienen razón". Excélsior. 11-1-1951.
- DIAZ SOTO Y GAMA, Antonio. "La economía dirigida y el buen sentido popular". Universal. 17-1-1951.
- EDITORIAL. "La congelación de precios". Novedades. 5-1-1951.
- "La congelación de precios". Universal. 5-1-1951.

- "La congelación y la cooperación privada". Novedades. --
9-1-1951.
- "Críticas a las reformas". Excélsior. 1º-1-1951.
- "El Intento de ahora". Excélsior. 6-1-1951.
- "La intervención del gobierno en la economía". Novedades.
27-1-1951.
- "Intervencionismo y libertad". Excélsior. 23-XII-1950.
- "El problema de los precios". Excélsior. 23-1-1951.
- "EL REARME DE ALEMANIA, PIEDRA DE TOQUE PARA LA GUERRA".
Novedades. 22-1-1950.
- GARCIA NARANJO, Nemesio. "El preventivo de las facultades extra
ordinarias". Novedades. 3-1-1951.
- GUISA Y ACEVEDO, J. "¿ No debe haber también una comisión ofi-
cial que regule las huelgas ?". Novedades. 17-1-1951.
- "INFORME ANUAL DEL BANCO DE MEXICO EN 1975". Excélsior. -
26-II-1976.
- "LA INDUSTRIA CONTRA LAS NUEVAS LEYES". Excélsior. 8-1-1951.
- LARA PARDO, Luis. "La congelación de precios". Excélsior 16-1-1951.
- LIMON ROJAS, Miguel. "Algunas consideraciones sobre interpretación
constitucional. En Introducción al pensamiento y sistema ju-
rídicos. (Temas VI, VII, VIII, IX) México, UAM, Departam-
ento de Derecho, 1976, pp. 21 a 24.
- MARTINEZ BAEZ, Antonio. Declaraciones en "La intervención oficial
en la economía será temporal". Novedades. 26-1-1951.
- MOLINA FONT, Gustavo. "El peligro rojo". Universal. 4-XII-1950.
- "El año terrible". Universal. 1º-1-1951.
- "El escamoteo de la reforma electoral". -
Universal. 8-1-1951.
- "Un manifiesto revolucionario". Universal.
15-1-1951.

RANGEL COUTO, Hugo. "La socioplaneación en México". Messls. - Año 3º, 2a. época, Vol. I. México, UNAM, Oct. 1973.

SALAZAR MALLÉN, Rubén. "La congelación de precios". Excélsior. - 18-1-1951.

"SOLO LA ATOMICA DETENDRA A LOS COMUNISTAS CHINOS". - Novedades. 20-1-1951.

VALADES, Diego. "Causas legales del estado de excepción en América Latina". Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Año V, N° 13-14. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Enero-Agosto 1972.

"VIDA NACIONAL". La Nación. N°480. México, 25-XII-1950.

La Nación. N° 481. México, 1º-1-1951.

La Nación. N° 482. México, 8-1-1951.

La Nación. N° 486. México, 5-II-1951.

ENTREVISTAS :

El 3 de Abril de 1975, con los Lics. Manuel López Guazo y Urbano - Oviedo Cedillo, de la Dirección General de Precios, de la Secretaría de Industria y Comercio.

El 4 de Marzo de 1976, con el Lic. José Fco. Rutz Massieu, director - de este trabajo.

El 6 de Mayo de 1976, con la Lic. Gómez Maqueo, del Departamento de Precios, de la Dirección General de Precios de la Secretaría de Industria y Comercio.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CODIGO DE COMERCIO.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

LEY DE CAMARAS DE COMERCIO Y DE LAS DE INDUSTRIA.

LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA -
ECONOMICA.

REGLAMENTO DE LOS ARTICULOS 2º, 3º, 4º, 8º, 11, 13, 14 y 16 A
20 DE LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FE-
DERAL EN MATERIA ECONOMICA. (D.O. del 10 de Ene-
ro de 1951).

REGLAMENTO PARA LOS COMITES ESPECIALES A QUE SE REFIERE -
EL ARTICULO 21 DEL REGLAMENTO DE LA LEY SOBRE --
ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA -
ECONOMICA (D.O. del 26 de Enero de 1951)..

REGLAMENTO DE LOS COMITES DE PRECIOS Y DISTRIBUCION A -
QUE SE REFIERE EL ARTICULO 22 DEL REGLAMENTO DE
LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL
EN MATERIA ECONOMICA (D.O. del 21 de Febrero de -
1951).

DECRETO QUE REGULA LOS PRECIOS DE LAS MERCANCIAS A QUE
EL MISMO SE REFIERE (D.O. del 3 de Octubre de 1974).

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION,