SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES. — U. N. A. M.

LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA

TESIS

JORGE REED CHAVARRIA

MEXICO, D. F.

1958

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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

SR. JORGE REED ORTEGA

SRA. MERCEDES CHAVARRIA DE REED

A LA MEMORIA DE MI ABUELO

SEÑOR LIC. JORGE REED EMPARAN

A MI PROMETIDA

SRITA. ROSAMARIA PADILLA V.

A MIS HERMANOS

A MIS TIOS

EUGENIO Y CONCEPCION

A MIS TIAS

GUADALUPE

CARMEN

JULIA

AMELIA

A MIS MAESTROS

A MIS AMIGOS

La elección de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica como tema de mi tesis profesional, es el resultado del gran interés que siento por los problemas que el Intervencionismo de Estado presenta; desgraciadamente la ignorancia propia de todo aquel que se inicia en el estudio de la ciencia jurídica, aunada a la ambición de obtener lo antes posible la licenciatura en derecho, hacen que este estudio, aunque elaborado con todo cariño, adolezca de diversos errores y omisiones que involuntariamente y por mi poca experiencia, he dejado escapar.

México, D. F., Febrero de 1958.

LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA

CAPITULO PRIMERO. GENERALIDADES.

I.— Individualismo y Liberalismo.
II.— El Intervencionismo de Estado.

CAPITULO SEGUNDO. LA INTERVENCION DEL ESTADO EN MEXICO.

I.— Panorama Histórico del Intervencionismo de Estado en México. — El Estado Azteca. — Epoca Colonial. — México Independiente.
II.— Legislación de carácter intervencionista del Estado Mexicano.
III.—Diversos principios económicos sustentados por algunas ramas de nuestra industria.
IV.—Algunos organismos estatales de intervención económica en México.

CAPITULO TERCERO. LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.

I.— Antecedentes.
II.— Exposición de motivos.
III.—Discusión y aprobación.
IV.—Contenido.
V.— Constitucionalidad y eficacia.

CONCLUSIONES.

APENDICE.—A — Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

B — Reglamento de los artículos 2o., 3o., 4o., 8o., 11, 13, 14, 16 a 20

de la Ley sobre Atribuciones al Ejecutivo Federal en Materia Económica.

C — Decreto que adiciona el artículo 26 del Reglamento de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

D — Acuerdo que delega en el C. Director General de Precios, las facultades necesarias para formular y firmar los oficios y resoluciones que se dicten con fundamento en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

E — DECRETO que faculta al Secretario de Economía para fijar y modificar los precios máximos de las mercancías a que se refiere el artículo 2º de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

INDICE alfabético de autores consultados.

CAPITULO PRIMERO

GENERALIDADES

I.—Individualismo y Liberalismo. — II.—El Intervencionismo de Estado.

I.—INDIVIDUALISMO Y LIBERALISMO.

Para poder llevar al cabo el estudio que nos proponemos en la presente monografía, hemos creído necesario presentar, aunque en forma somera, un panorama general de las dos corrientes político-filosóficas y económicas de mayor trascendencia que desde antaño se conocen; el Liberalismo y el Intervencionismo de Estado.

Empecemos pues, el pequeño bosquejo de lo que representa el Individualismo y de las corrientes que en el aspecto económico se han seguido desde hace tanto tiempo y que en la actualidad todavía encontramos, aunque día a día ellas van perdiendo terreno en la práctica.

El Liberalismo es la tesis que pugna por dar primacía a la actividad del individuo frente a la del Estado, por tal vemos que todas las corrientes individualistas tienen gran influencia en el desarrollo del pensamiento económico liberal, pues debemos recordar que los cambios en la vida económica son provocados por los de índole social y políticos; los que a su vez se ven influídos por los cambios de la economía, con ese motivo haremos referencia al pensamiento individualista desde sus orígenes, para más tarde, ya con estos antecedentes, tratar las principales ideas del liberalismo económico en una forma concreta.

Así vemos que desde los sofistas griegos, se procura dar al hombre preponderancia en sus derechos frente a los de la ciudad, siendo esta posición estrictamente individual y antiestatista. Este individualismo adquiere un carácter económico por el que los sofistas admiten de buen grado el comercio como el ejercicio de un derecho individual, no aceptando el derecho estatal para entorpecer los cambios.

El pueblo Romano, sin que nos haya legado ninguna aportación

directa a la economía, pero que por su tradicional individualismo y por la teoría que sobre la propiedad individual elaboró, la que hasta la fecha tiene aplicación, contribuyó con ella de una manera indirecta al desarrollo de las corrientes individuales liberalistas, pues con esta teoría, se crea un valladar a la acción del Estado en la esfera económica.

En la época medioeval la cristiandad formula algunos conceptos que pasarán a ser parte de los elementos fundamentales del individualismo, pudiéndolos resumir diciendo que aquélla trata de exhaltar al individuo en sí mismo, así como la dignidad humana y la igualdad entre los hombres.

Durante el siglo XIII aparece la Revolución Económica provocando un cambio radical en el aspecto de estabilidad de la Edad Media; este movimiento trae paralelamente el nacimiento de una nueva clase social, conocida como la burguesía, misma que en sus deseos de poder y riqueza, contribuye grandemente al desarrollo del Estado Moderno secular, lo cual se hace posible entre otras causas, a que el poder religioso se encuentra en plena decadencia.

La burguesía, con la ayuda brindada a la creación del nuevo Estado, se ve favorecida ampliamente por éste, en tanto el mismo llega a su madurez, la que alcanzan los monarcas acogiéndose a las ideas mercantilistas elaboradas por la propia burguesía, mismas que encuadraban perfectamente con las ambiciones absolutistas del Estado en aquella época pues esta tesis tiene como principales características las que resumiremos en los cuatro puntos que a continuación mencionamos:

PRIMERO.—La riqueza principal la constituyen los metales preciosos, y consecuentemente los países que más cantidad de ellos logren atesorar, serán los más ricos.

SEGUNDO.—Se estima como fundamental el desarrollo de la industria; lo cual favorece a la nueva sociedad burguesa que ya influía en la resolución de los problemas vitales de occidente.

TERCERO.—Los mercantilistas estimaban que todo Estado debía procurar siempre, comprar poco y vender mucho al extranjero, pues de esta manera se logra una balanza comercial que les favorezca.

CUARTO.—Por último, estos pensadores aseguraban la necesidad de la intervención del gobierno para regular la economía, hecho éste que solicitaba la propia burguesía, ya que para su desenvolvimiento había menester de la protección del Estado.

Con la realización de estas ideas mercantilistas, el Estado adquiere un carácter en forma tal absolutista que daña grandemente los intereses particulares, siendo el individuo completamente olvidado por los monarcas que se consideran omnímodos, realidad esta que quedó plasmada en la tan famosa frase, que en cuatro palabras fue expresada por Luis XIV "El Estado soy Yo" y que años más tarde provocara la Revolución Francesa que había de culminar con la máxima expre-

sión del pensamiento individualista y que es precisamente la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano del año de 1789.

Por su parte la burguesía ha llegado a su mayoría de edad, razón por la que no soporta ya la tutela del Estado, que lejos de beneficiarle la perjudica, de tal suerte vemos que esa clase social que tanto favoreció y colaboró a la creación y desarrollo del nuevo Estado ahora tratará de destruírlo, pues necesita libertad y para lograrla, se acoge al pensamiento de algunos filósofos, economistas y escritores políticos desde fines del siglo XVII, afirmándose este movimiento intelectual durante el transcurso del siglo XVIII y culminando en el siglo XIX.

Estas ideas de la nueva corriente individualista que hacen eco a los sentimientos de la burguesía, las encontramos según nos lo indica el maestro Jesús Reyes Heroles, en el pensamiento de John Locke, quien afirma que la propiedad y la libertad son los derechos fundamentales del hombre, éstos se encuentran por encima del Estado, el cual debe respetarlos ante todo.

De la misma manera, Montesquieu, en su Espíritu de las Leyes, se muestra como ardiente defensor de la libertad, según nos lo refiere Silva Herzog, y más tarde Juan Jacobo Rousseau considera al Estado como un mal necesario.

Hemos visto que los economistas sostuvieron los principios del mercantilismo para lograr el desarrollo tanto del Estado como de la burguesía; también dijimos que ésta, al sentir el yugo del Estado Absolutista, reacciona inspirándose en las corrientes individualistas cuyas ideas fueron desarrolladas por algunos autores entre los cuales se encuentran los que mencionamos anteriormente, y ya en el aspecto económico veremos que esta reacción se vislumbró en los propios mercantilistas que abandonaron los principios de estas tesis para esbozar nuevos conceptos e ideas que fueran en consonancia con los cambios realizados en la vida económica; de tal suerte que a Guillermo Petty ya no lo podemos considerar como un mercantilista puro y a Ricardo Cantillón lo debemos catalogar más como un preliberal. Sin embargo, la Revolución del pensamiento económico se realiza en la segunda mitad del siglo XVIII en que aparece la doctrina económica iniciada por el Dr. Francisco Quesnay, conocida en la historia de las doctrinas económicas como la escuela fisiocrática en la que se advierte la influencia decisiva de las ideas individualistas reaccionando en contra del mercantilismo y simpatizando por sus ideas con la gran burguesía que para entonces ocupaba un papel de gran importancia en la economía.

Los fisiócratas creían en un orden natural parecido al orden físico y que hacían consistir en la libertad y la propiedad asi como en la seguridad para disfrutar de esa libertad y esa propiedad. "Por tanto para la fisiocracia, las funciones políticas de orden económico del Estado se reducían a constituírse en el guardián de ese orden natural — de que nos hablan—, de acuerdo con el principio de "Laisser Faire" panacea para ellos admirable, que les resuelve todos los problemas eco-

nómicos y sobre esta base y la de menor cantidad de legislación fundan los fisiócratas el anti-intervencionismo del Estado en la vida económica". (1)

En efecto para Mercier de la Riviere las leyes positivas sólo deben encaminarse a asegurar la ejecución de los convenios que los hombres realicen libremente y a prevenir todo lo que pueda coartar la libertad que cada quien debe tener para efectuar los cambios y las operaciones comerciales que más le convengan, así como para vender y comprar al precio que más provecho les traiga, obrando de acuerdo con su interés particular y la libertad derivada de sus derechos de propiedad.

Con la fisiocracia se abren las puertas al liberalismo quien en su escudo de lucha escribe la divisa fisiocrática de "Laisser Faire", defendiendo la libertad absoluta de la persona en sus relaciones económicas y estableciendo en esta forma el principio de abstención del Estado.

Adam Smith, convencido partidario del liberalismo económico para fundamentar la no intervención del Estado en materia económica, nos dice en su "Welch of Nations", que el Estado está exento de un deber que tiene que exponerlo a innumerables decepciones si tratara de cumplirlo, y que para el buen cumplimiento del cual ninguna sabiduría o ciencia podrán ser jamás suficientes:

El deber de ejercer su vigilancia sobre los trabajos de los particulares, dirigiéndolos hacia los empleos que están más de acuerdo con el interés social (2) de tal suerte que las funciones del Estado deben reducirse a la administración de la justicia, a la defensa del país y a la construcción y sostenimiento de determinadas instituciones que no pueden quedar en manos del interés privado de un solo individuo o de un pequeño número de ellos, porque siendo el beneficio insuficiente para cubrir los gastos que llevan consigo no se arriesgarían a emprenderlos los particulares, aunque en ciertos casos tratándose de sociedades de importancia los cubrieran y aún quedara un remanente de ganancia (3).

Para terminar, nos referiremos a México, en donde encontramos múltiples pensadores que comulgan con las ideas liberales de la escuela clásica, siendo algunos de ellos los más destacados miembros del constituyente de 1857, entre los que podemos señalar a Don Ignacio L. Vallarta, que nos dice:

No quiero ni reglas, ni aduanas, ni trabas para el comercio; la saludable y nunca bien sentida influencia de la libertad es bienhechora de la producción de la riqueza, ya sea vista bajo su aspecto político o se le considere desde el ángulo económico; el derecho al trabajo libre es una exigencia imperiosa del hombre, porque es una condición indispensable para el desarrollo de su personalidad. La esclavitud del trabajo no debe existir en México, el trabajador debe disponer de sus brazos y de su inteligencia del modo más amplio y absoluto. Ni la ley, incapaz de proteger para estimular el trabajo; ni el amo, exigente en sus pretensiones, ruin en el salario y tal vez despótico en su conducta,

podrán hacer abdicar al hombre de su libertad para ejercer su industria según su propio interés, único consejero infalible en la producción de los bienes económicos (4).

Asimismo, piensa que la ley no debe intervenir en la producción y que la economía política no requiere del legislador más que la remoción de toda traba, señalando que sólo el interés individual es el que debe crear, dirigir y proteger toda especie de industria porque sólo él tiene la actividad, el tino y la vigilancia para no entorpecer la producción.

Por su parte, Don Ignacio Ramírez, según nos lo refiere el Maestro Jesús Silva Herzog, se acoge a las ideas liberales tanto en lo político como en lo económico, siguiendo a Smtih y a otros economistas clásicos, sostiene que la intervención del Estado en la producción es siempre perjudicial.

Por último y para concluír, ya que la naturaleza de la presente obra y el propósito de la misma no nos permiten extendernos demasiado en este tema sobre el que tanto se ha escrito, resumiremos cuáles son los fundamentos del liberalismo económico enunciándolos de la siguente manera:

a)—El interés personal del individuo es el que lo mueve con el propósito de crear o incrementar su propia riqueza.
b)—El hombre es quien está mejor capacitado para disponer cuál es el uso que de sus recursos debe hacer, pues el Estado, por estar distante de aquél, no puede apreciar adecuadamente estas cosas.
c)—Siendo el individuo parte de la sociedad de un Estado, su riqueza y la de sus semejantes traerá como consecuencia la riqueza del Estado, y de lo anterior deducimos que la mayor libertad del individuo para obrar de acuerdo con los intereses que más le convengan, traerá paralelamente que la nación se haga rica y poderosa con mayor celeridad.

II.—EL INTERVENCIONISMO DE ESTADO.

Es indudable que cada época o momento histórico de la vida de la humanidad, se presentan múltiples problemas y en muy variadas condiciones, según los diversos lugares que en ellos aparezcan.

Por tanto, todos los países tratan de encontrar soluciones adecuadas, para cubrir sus necesidades y resolver los problemas económicos que en ellos se produzcan.

Ahora bien, los problemas que en materia económica tenemos en nuestros días, sólo se podrán resolver mediante sistemas actuales que se apeguen a nuestra realidad, pues no es posible que las soluciones que se dieron a éstos, hace siglos y que conocemos al través de la historia de las doctrinas económicas, sean aplicables en la actualidad, ya que cuando estas teorías fueron elaboradas, no se pudieron prever

los cambios tan grandes que sobre esta materia se han estructurado, pues es bien sabido que la ciencia económica no es estática sino esencialmente cambiante.

En efecto el Liberalismo con su "Laisser Faire Laisser Passer" y su principio de abstención del Estado fue un ideal practicable en aquéllos tiempos en que el campesino era su propio manufacturero, los medios de comunicación eran escasos, razón por la cual el comercio interno era reducido y el internacional casi no existía; los mercados eran tan pequeños que se podía conocer íntimamente la oferta y la demanda, de tal suerte que los precios se ajustaban automáticamente no existiendo entonces los peligros de la especulación ya que las operaciones de compra y venta se llevaban a cabo en pequeña escala y en una forma directa.

Más tarde, cuando se efectúan las grandes invenciones, el maquinismo facilita grandemente la industrialización, los medios de producción se ampliaron de tal manera que estos elaboran sus productos en serie y a gran escala, los medios de comunicación y los nuevos transportes acortan increíblemente las distancias, haciendo posible que el comercio interno sea muy intenso y contribuyendo, por otro lado, en una forma definitiva al desarrollo del comercio internacional.

Los nuevos tipos de producción reclaman la aportación de grandes capitales para llevar adelante sus funciones, se crean por lo tanto sociedades para poder desarrollar la industria; paralelamente a ellas aparece como resultado que el antes pequeño artesano o comerciante pase a ser obrero o empleado de las grandes coaliciones de capitales, pues al carecer de medios para poder seguir con su pequeña industria o comercio, tiene que abandonarlo para ir a engrosar las filas de los trabajadores de grandes capitalistas, ahondándose con ello cada día más el abismo que existe entre aquéllos, el Liberalismo clásico tal como fue concebido por David Ricardo y John Suart Mill en el sentido de que el hombre debe gozar de igualdad de oportunidades en la lucha por la vida, ha dejado de existir en la vida real, convirtiéndose en una más de esas hermosas utopías, desgraciadamente irrealizables; subsistiendo solamente un individualismo desnaturalizado o neoliberalismo que sólo sirve para que unos cuantos poderosos, más favorecidos por la fortuna, se conviertan en un pequeño grupo de privilegiados que abusando de estas ideas, sean los que manejen las riendas del comercio y de la industria en perjuicio de una inmensa mayoría de individuos que por ser débiles carecen de la igualdad de oportunidades de que nos hablaban los economistas clásicos, sucediendo entonces que este gran número de hombres al no tener las mismas oportunidades adolecen de la igualdad tan necesaria para que puedan disfrutar de su libertad, pues creemos que ésta sin aquélla se hace nugatoria, tal como lo afirma Lacordaire cuando nos dice que "entre el fuerte y el débil la libertad oprime y la ley salva".

Este neoindividualismo que sólo sirve para que adquiera realidad la tan traída y llevada frase de Tomás Hobbes de que el "hombre es

el lobo del hombre'' es indefendible y creemos que no debe existir por razones morales y de justicia.

El Estado por su parte, no puede permanecer ajeno ante estas circunstancias e interviene, ejecutando esta intervención en algunas ocasiones oficiosamente y en otras obligado por los propios particulares que le exigen su intromisión en ciertos aspectos de la economía, pudiendo señalar como ejemplo de esta intervención, entre otros el que se presenta cuando en la industria, los productores reclaman para sí el mercado interno y el Estado crea las tarifas aduaneras que se fijan con el objeto de proteger dicho mercado; en otras ocasiones el Estado ejecuta un control de las entidades bancarias por conducto de bancos centrales, leyes especiales que lo rijan, etc.; asimismo en materia agrícola, interviene legislando restricciones a la producción o a la venta de ciertos productos, en otras limita el área o superficie cultivable de ciertas siembras o con la regulación de precios.

En otro de los factores de la producción como lo es el trabajo, el Estado fija salarios mínimos, limita la jornada de trabajo, teniendo para ello en cuenta, por una parte, la fatiga física y después la necesidad de dar empleo al mayor número de trabajadores logrando con ello resolver en parte los problemas de la desocupación; establece además los seguros de vida, así como a la vejez y a los accidentes de trabajo, etc. Por último el Estado tiene una intervención absoluta en los cambios de moneda, siendo estos ejemplos algunos de los muchos actos de intromisión estatal en la vida económica.

Esta intervención, concepto antitético del "Laisser Faire Laisser Passer'' constituye en nuestro tiempo una verdad inobjetable, existiendo prácticamente en todos los países del mundo, aún en aquellos de tradición netamente individualistas, bastando mencionar el caso de Estados Unidos de Norteamérica, en donde con los Códigos de Roosevelt se crean contratos en los que la voluntad de las partes ha sido desterrada por completo; y el de Inglaterra en la que aparece una tendencia intervencionista desde antes de la Segunda Guerra Mundial, según lo ha expresado la Comisión McMillan en su dictamen que habla acerca de que el ''parlamento se encuentra comprometido cada vez más en una legislación que tiene como finalidad conciente la regulación de los negocios diarios de la comunidad e interviene ahora en cuestiones que antes se habrían considerado completamente ajenas a sus objetivos'' (5), por su parte el partido Laborista también apoya la intervención del Estado con una economía planificada, diciendo en ''The Old World and the New Society'', ''Una sociedad planificada puede ser mucho más libre que el sistema de la libre competencia que ha venido a substituir, su mayor libertad estriba en que puede ofrecer a quienes trabajan en ella la sensación, por una parte, de que dispondrán contínuamente de la oportunidad de demostrar su capacidad, y por la otra, la facultad de participar plenamente en la redacción de las leyes bajo las cuales trabajan''.

El Estado ha abandonado pues, su actividad tradicionalmente po-

lítica para diversificar su ámbito de acción, siendo este en la actualidad muy extenso y complejo.

Esta nueva corriente que aboga porque el Estado tenga intromisión en la vida económica, ha sido bautizada con diversos nombres, siendo el más generalizado el de intervencionismo que según Henry Laufenburger sirve para designar toda una serie de posiciones, entre otras las de economía dirigida, intervenida u organizada, capitalismo planificado, neomercantilismo, corporativismo y estatismo (6).

Pues bien, este intervencionismo o planificación cuya realidad es patente en nuestro tiempo, y que según la definición de la Señora Bárbara Wooton consiste en "la elección conciente y deliberada de prioridades económicas por alguna autoridad pública" (7), presenta algunos problemas que se nos plantean en diversas interrogantes, siendo la primera de ellas la siguiente: ¿En qué ámbito o esfera de la actividad humana debe intervenir el Estado?

Para responder a la anterior pregunta, comenzaremos por dar una definición de lo que es el Estado, para lo cual tomaremos el concepto que nos ofrece la Enciclopedia de Ciencias Sociales, en su monografía sobre el Gobierno diciendo que "el Estado es una agrupación forzosa de hombres, regida por una organización política llamada gobierno, teniendo como fines el de procurar bienestar a todos sus miembros".

Según el autor Christian Thomasius, el Estado sólo debe intervenir gobernando en la esfera social o externa de las actividades humanas; debiéndose abstener en cambio, de toda intromisión en la esfera interna o de la conciencia, la cual debe ser intocable para cualquier intervencionismo gubernamental.

Ahora bien, si en la definición propuesta se dice que el fin primordial del Estado es el de procurar el mayor bienestar a todos sus miembros, este bienestar sólo podrá lograrse respetando las dos esferas a que hace referencia Thomasius, de tal suerte que el Estado para cumplir con sus funciones, deberá por una parte abstenerse y proteger esa esfera o ámbito de la conciencia de que venimos hablando y por la otra, deberá intervenir en lo externo gobernando de tal manera que siempre oriente sus actividades al logro del bienestar de sus miembros. Por otro lado, para el maestro Felipe S. Pérez, de la Universidad de Tucumán, Argentina, el intervencionismo es en nuestra época una nueva escuela económica cuya realidad nadie discute, debiéndose únicamente definir su fundamento para lo cual dice: "El realismo no puede ser un fundamento sólido que justifique siempre el poder del Estado para intervenir. Se hace necesario controlar la información empírica con un concepto substancial, que guíe en todos los casos la intervención del Estado para llegar a ser ordenada en un sistema. Es notorio que la función social del Estado moderno constituye un concepto aceptado y respetado aún por los individualistas más contumaces. Se ha formado una conciencia jurídica al respecto. Sin la idea de función social, no podían explicarse satisfactoriamente

las actividades del Estado, tan ampliadas en la legislación vigente que llega a controlar casi la totalidad del dinamismo de la sociedad.

La función social es el aglutinante de todas las facultades, de todas las actividades que usa el Estado para defender su solidaridad social que, a su vez, emana de la interdependencia impuesta por la vida social para su mejor desarrollo y progreso" (8).

En virtud de la función del Estado y de la esfera externa en la cual puede intervenir, el Estado necesita de ciertas facultades que la doctrina ha clasificado en una forma tripartita, siendo aceptada de una manera uniforme y que en seguida enunciaremos, siguiendo al maestro Gabino Fraga.

I.—ATRIBUCIONES DEL ESTADO PARA REGLAMENTAR LA ACTIVIDAD PRIVADA.—Dentro de este primer grupo de atribuciones, podemos decir que la intervención del Estado tiene como objeto el de regular la actividad de los particulares para coordinar los intereses individuales y lograr el mantenimiento del orden jurídico, poniendo en ciertos sentidos un límite al ámbito de acción de los individuos.

El más importante campo de acción dentro de las facultades estatales de este grupo que venimos estudiando, está constituído por el Intervencionismo que el Estado practica en el patrimonio de los particulares.

II.—ATRIBUCIONES DEL ESTADO QUE TIENDEN AL FOMENTO, LIMITACION Y VIGILANCIA DE LA ACTIVIDAD PRIVADA.—Esta categoría de atribuciones tiene también como objeto el guardar el orden jurídico, pero difiere de las que forman el grupo anterior, en que las primeras tratan de coordinar los intereses particulares entre sí, y las de esta segunda rama de atribuciones coordinan los intereses particulares o individuales con el interés público.

III.—ATRIBUCIONES PARA SUBSTITUIRSE TOTAL O PARCIALMENTE A LA ACTIVIDAD DE LOS PARTICULARES O PARA COMBINARSE CON ELLA EN LA SATISFACCION DE UNA NECESIDAD COLECTIVA.—Dentro de este grupo de atribuciones encontramos que éstas tienden a la promoción de todas aquéllas situaciones que pueden traer un beneficio a la sociedad y a satisfacer intereses colectivos, que no podrían lograrse por la sola actividad privada.

Con todo lo que hemos expuesto acerca de la esfera en que puede intervenir el Estado y la función social del mismo, así como las facultades que se le otorgan para que pueda llevar a cabo su intervención, creemos que se justifica la intromisión del Estado en ciertos aspectos de la vida económica, faltándonos saber si este intervecionismo constituye un sistema intermedio entre el liberalismo y el socialismo.

Para Ludwig Von Misses no existe la posibilidad de un sistema intermedio entre el socialismo y el individualismo, pues afirma que: "El sistema intermedio de la propiedad limitada, dirigida o reglamentada es contradictorio y absurdo fundamentalmente, todo ensayo serio encaminado a realizarlo conduce a una crisis cuya única solución

es el socialismo o el capitalismo'' (9), pues para este autor, la intervención del Estado que tiene por objeto conservar y asegurar la propiedad privada, no es propiamente intervencionismo, creyendo además que tampoco puede considerarse dentro de esta denominación la apropiación de estos servicios públicos por parte del Estado, no obstante que para él la propiedad privada de los instrumentos de producción constituye la característica primordial del Liberalismo (10).

Por las ideas que expusimos, se desprende que para este autor el intervencionismo no constituye un sistema intermedio entre el liberalismo y el socialismo, pues por una parte, reduce la intervención del Estado a algunos actos aislados y ocasionales, para obligar a los productores a usar los medios de producción en una forma determinada y no como lo desearían aquéllos. Por otra parte, el mismo autor llega a identificar al intervencionismo con el socialismo, cuando la intromisión del Estado en los instrumentos de la producción es permanente y absoluta, ocasionando con ello un efecto semejante al que resultaría de la socialización de dichos instrumentos.

Con relación al problema que venimos tratando, Laufenburger estima que no existen elementos suficientes para que se haga del intervencionismo un sistema económico que pueda ser colocado junto al liberalismo o al socialismo; ésto debido a que, por un lado, en los países de antigua civilización sólo existe un intervencionismo ocasional; en tanto que en los países de regímenes autocráticos, la intromisión del Estado ha sido tan amplia que sólo en forma excepcional ha respetado la propiedad privada.

En cambio, Jean Dabin opina que ''entre la tesis del liberalismo económico, que expulsa al Estado del dominio económico, confiando en los mecanismos naturales, en el juego de las leyes económicas, para instaurar o restaurar el orden, y la tesis socialista que, so pretexto de dirección o de plan, pretende organizar la economía como un servicio público, centralizado o no, pero funcionarizado, cabe una solución intermedia que mantiene a cada quien en su esfera: Para los particulares, la economía misma con la libertad y la responsabilidad; para el Estado una política económica apta para remediar, en la medida de lo posible los inconvenientes de la libertad. Este justo medio, sin duda, es difícil de alcanzar, porque de hecho es insensible el descenso de la política económica a la política estatizada, pues el camino del intervencionismo, bajo el impulso de los intereses, es muy resbaladizo. Puede observarse, igualmente, que la práctica de una política económica, aún moderada, supone una ciencia y una experiencia de la economía, que son muy raras entre los políticos. Pero esas observaciones no podrían conducir más que a una consigna de prudencia, no de abstención sistemática: En cada caso, se tratará de poner en la balanza los riesgos de la intervención y los perjuicios del ''Laissez Faire''; para decidir luego de acuerdo con la razón, sin perjuicio doctrinario'' (11).

Partiendo de la necesidad que existe en nuestro tiempo de una

economía controlada, el profesor Lewis desecha la idea de una economía libre, diciendo que incluso los partidarios del liberalismo aceptan en principio el control de la producción y la distribución, pero distingue dos diferentes tipos de control para regular la economía, al primero de ellos que es ejercido por el mercado, lo llama control invisible y se provoca por el juego de las fuerzas económicas, y al segundo que se ejerce por el Estado con medidas planificadoras, lo denomina control visible, declarándose este autor, como entusiasta partidario del control que ejerce el Estado para regular y orientar los controles invisibles ejercidos por el mercado (12).

De acuerdo con la distinción de controles que señala Lewis, podemos distinguir dentro del control visible del Estado, siguiendo a Rosa María Tirado, a la intervención directa del Estado, que aconseja para resolver algunos casos de emergencia o situaciones contingentes y la intervención indirecta del Estado por medio de una política monetaria, impositiva y del gasto público para orientar en ciertos aspectos la actividad económica (13).

Para terminar, diremos que el Licenciado Felipe S. Pérez en su libro La Economía Nueva y la Crisis del Liberalismo, considera que la aplicación de una economía intervenida puede tener tantas modalidades como estados existan, dependiendo su forma y su grado de las necesidades que se presenten en cada país y de cómo se presenten.

CITAS Y BIBLIOGRAFIA

CAPITULO PRIMERO.

1.—JORGE S. ORIA.—Problemas de Economía Social, Pág. 19.— Ediciones Jacobo Peusser. Argentina. 1937.

2.—ADAM SMITH.—La riqueza de las naciones. Libro cuarto, capítulo noveno, Pág. 184.—Citado por Jorge S. Oria. Op. cit.

3.—IDEM. Libro cuarto, tomo segundo, Pág. 185.

4.—JESUS SILVA HERZOG.—El pensamiento económico en México. Pág. 68. Fondo de Cultura Económica. México. 1947.

5.—CITA DE FEDERICK HAYECK.—Camino de Servidumbre. Pág. 3. Revista de Derecho Privado. Madrid. España.

6.—HENRY LAUFENBURGER.—Intervención del Estado en la Vida Económica. Pág. 11, Traducción de Gabriel Franco. México. 1945.

7.—BARBARA WOOTON.—Libertad con Planificación. Pág. 13.— Fondo de Cultura Económica. México. 1946.

8.—FELIPE S. PEREZ.—La Economía Nueva y la Crisis del Liberalismo. Imprenta J. Belmonte. Argentina. 1937.

9.—LUDWIG VON MISSES.—Human Action. Pág. 24. Yale University Press. New Haven. 1949.

10.—LUDWIG VON MISSES.—Op. cit. Pág. 84.

11.—JEAN DABIN.—Doctrina General del Estado. Pág. 56. Primera Edición traducida por Héctor González y J. Toral Moreno. México. 1946.

12.—H. LEWIS.—La Planeación Económica. Primera Edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1949.

13.—ROSA MARIA TIRADO.—Ponencia, La Intervención del Estado en la Economía. Instituto de Investigaciones Económicas. México. 1955.

A. —GABINO FRAGA.—Derecho Administrativo. Quinta Edición. México. 1952.

B. —GIDE Y RIST.—Historia de las Doctrinas Económicas. Segunda Edición. Editorial Reus. Madrid.

C. —JESUS SILVA HERZOG.—Tres Siglos de Pensamiento Económico. Primera Edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1950.

D. —RENE GONNARD.—Historia de las Doctrinas Económicas. Trad. J. Campo Moreno. Cuarta Edición. Aguilar, S. A. de Ediciones. Madrid.

E. —ALBERTO F. SENIOR.—Apuntes de Filosofía del Derecho. México. 1957.

CAPITULO SEGUNDO

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN MEXICO

I.—Panorama histórico del intervencionismo de Estado en México. El Estado Azteca. Epoca Colonial. México Independiente. — II.—Legislación de carácter intervencionista del Estado Mexicano. — III.—Diversos principios económicos sustentados por algunas ramas de nuestra industria. — IV.—Algunos organismos estatales de intervención económica en México.

I.—PANORAMA HISTORICO DEL INTERVENCIONISMO DE ESTADO EN MEXICO.

Al tratar lo relativo al intervencionismo de Estado en el capítulo primero de esta tesis, definimos al Estado como la agrupación forzosa de hombres, regida por una organización política llamada gobierno, teniendo como fines el de procurar bienestar a todos sus miembros; asimismo dijimos que el Estado para realizar esos fines, requiere de ciertas facultades, a las cuales ya hicimos referencia en el capítulo antes citado, y en cuyo ejercicio desarrolla su actividad procurando cumplir con sus fines.

Ahora bien, en el presente capítulo haremos referencia tanto a las actividades del Estado como al intervencionismo del mismo en México, no porque identifiquemos ambos conceptos, sino para tratar con más amplitud las tendencias de nuestro país y porque creemos que la actividad propia del Estado, es la que en un momento determinado puede ser más o menos intervencionista, además de que algunas actividades (Obras Hidráulicas, Comunicaciones, Transportes, etc.), tienen una gran trascendencia en la economía de la Nación.

Una vez precisado lo anterior, iniciaremos el estudio de este primer inciso.

EL ESTADO AZTECA.—La acción del Estado Azteca, a pesar de estar circunscrita en sus comienzos al reducido ámbito constituído por el islote de Tenochtitlán, intervino en ciertos aspectos de la vida de

su pueblo en una forma eficaz y enérgica para satisfacer las necesidades de la población, así como para dar solución a los trastornos provocados por ciertos fenómenos naturales que traían consigo el desequilibrio social y económico del pueblo Azteca.

Para satisfacer una necesidad tan apremiante, como es, el abastecer de agua potable a un pueblo, los gobernantes Mexicas emprendieron la construcción de dos grandes acueductos, siendo el primero de ellos el de Chapultepec, construído por Moctezuma Ilhuicamina, que en 1466 terminó ésta obra; el segundo de los acueductos fue construído durante el gobierno del rey Ahuizotl, para aprovechar las aguas de las fuentes de Churubusco y Coyoacán; años más tarde, en 1500, por ser causa de tremenda inundación, fue demolido.

En materia de comunicaciones el pueblo Mexica se preocupó por la realización de canales y avenidas que unieran al islote con tierra firme; obra de gigantesco esfuerzo para los aztecas, quienes para lograr sus proyectos tuvieron que construír el terreno mismo que sirviera de base a la construcción de las cuatro calzadas que partían del Coatepantli y seguían, la primera, al norte hasta Tepeyac, la segunda al sur llegaba a Coyoacán, la tercera al oriente que conducía a Ixtapalapa y por último, la cuarta al poniente que concluía en Tacuba.

De la misma manera, el gobierno edificó grandes y numerosos palacios, mercados, templos y escuelas con el fin de atender los servicios tanto municipales como educativos y religiosos, siendo admiradas todas estas obras por los conquistadores españoles.

En los momentos en que la desgracia caía sobre la población azteca, y se veía azotada por inundaciones y pérdidas de cosechas, que ocasionaban paralelamente el hambre de la población, la intervención del Estado se agudizó para tratar de aliviar los padecimientos de sus habitantes.

Asi, para dar solución al problema que presentaban las frecuentes inundaciones de que eran víctimas los pobladores de Tenochtitlán, se procedió, en 1450, bajo la dirección del Rey Texcocano y gran poeta Nezahualcóyotl, a la creación de un dique que encadenara las aguas del lago, partiendo en línea recta desde Atzacoalco hasta Ixtapalapa; obra grandiosa que fue ejecutada gracias al trabjo de veinte mil texcocanos y los contingentes enviados por los pueblos del sur hasta Chalco.

La construcción de este dique, resolvió plenamente a los aztecas el problema de las inundaciones, ya que pudieron regular las aguas del lago a su capricho; quedando demostrada la eficacia de tan gran obra hidráulica, por el hecho de que en ciento tres años no volvió a ocurrir ningún percance, exceptuando desde luego la inundación de 1499 a que hicimos alusión al tratar de los acueductos, pues este siniestro fue originado por la imprudencia de Ahuizotl.

Respecto al hambre que padecieron los Aztecas con motivo a la pérdida de cosechas ocasionada por el ataque de plagas, las sequías, heladas e inundaciones, a las cuales el agricultor indígena ya se había

habituado, en el período de 1450 a 1454 tomaron dimensiones catastróficas, pues durante los cinco años que comprenden el lapso antes mencionado, las cosechas se perdieron totalmente en una forma consecutiva, razón por la que el Estado intervino, adoptando ciertas medidas de emergencia entre las que podemos citar, la que establecía la pena de muerte, para quien dispusiera de una mazorca, aunque fuera de su propio maizal. Asimismo, abrió sus graneros al pueblo y trajo alimentos de otras comarcas.

Los fondos de que dispuso el Estado Azteca para llevar al cabo su intervención, fueron los que obtuvieron como resultado de las conquistas y la imposición de tributos que se cobraban a los pueblos vencidos y que se registraban en el célebre libro de tributo.

EPOCA COLONIAL.— Con la llegada de los españoles a América y la conquista de la Nueva España, se efectuó un cambio substancial en el panorama tanto político y económico, como social y cultural de nuestro país, que se transformó en una Colonia de la Corona de España, y, consecuentemente, los fines económicos de la intervención del Estado, fueron diametralmente opuestos a los de una nación gobernada, por sí y para sí misma, pues los conquistadores españoles, como los de otros países, según opina Colmeiro, profesaban la máxima de que el destino de la colonia era el beneficio de la metrópoli.

Durante la época colonial, el gobierno español ejerció en la Nueva España una intervención absoluta buscando siempre el beneficio de la Corona Española, para lo cual estableció estancos, monopolios, prohibiciones e impuestos onerosísimos para la Colonia.

Con relación a los estancos y monopolios que fueron creados en favor de la hacienda o fisco coloniales, podemos mencionar el del tabaco, la pólvora, el azogue, los naipes, las harinas, los cordobanes, la nieve, etc.

Por otra parte, para evitar la competencia que los productos de la Nueva España pudieran ejercer sobre los de importación, los españoles impusieron la prohibición para el cultivo de ciertas plantas como la morera, el olivo y la vid; así como el desarrollo de las industrias de los paños, el algodón, etc.; no permitiendo, sino con múltiples restricciones el establecimiento de industrias de lanas, sedas, linos, fábricas de mezcal, vinaterías y tiendas de abarrotes.

En lo relativo al comercio exterior, el sistema colonial fue tiránico, ya que "para quitar a las colonias todos los medios de rivalizar con la metrópoli, se prohibió, bajo las penas más severas el cultivo de varios artículos, el establecimiento de ciertas manufacturas, y sobre todo el trato y comercio con los extranjeros, imponiéndose por este supuesto delito hasta la pena capital. (Leyes 1 y 7, título 27, libro noveno, R. D. I. y la., título 13, 1, 9 Nov. R.) La metrópoli se reservó el establecimiento de las colonias, y aunque en los primeros años que éstas eran pobres y aquélla se hallaba en la mayor altura de riqueza y prosperidad a que ha subido en ninguna época, no fue difícil realizar sus designios, cuando las colonias progresaron y la me-

trópoli decayó, ya fue necesario acudir al extranjero para ocurrir a sus necesidades; pero siempre haciéndose las remisiones directamente de los puertos de España. Todo cuanto producía la América, salía de éstos y cuanto producía venía de aquéllos: ningún extranjero podía estar en las colonias sin permiso expreso del gobierno, ni las naves de otras naciones podían ser recibidas en los puertos de la América Española. Esta incomunicación se extendió por mucho tiempo a la misma España, pues no era permitido la salida libre de buques para América, de cualquiera de sus puertos, ni la arribada a todos los de aquélla. En época determinada, salían primero de Sevilla y después de Cádiz, cierto número de buques que formaban un convoy y en ellos iba todo lo que se reputaba necesario para abastecer las colonias" (14).

En efecto, en esa época sólo las ciudades de Sevilla y Cádiz gozaron de autorización para comerciar con México estableciéndose por tal razón, la gran Casa de Contratación de Indias en Sevilla y un juez o delegado dependiente de aquélla en la Ciudad de Cádiz, de acuerdo con lo que disponían las Cédulas de 15 de mayo de 1509, 14 de septiembre de 1519, 27 de abril de 1531 y 7 de agosto de 1535.

Más tarde, por Orden de 15 de enero de 1529 se otorgó a otros puertos españoles el permiso de comerciar con la Nueva España, permiso que nunca se llegó a usar, como resultado de la oposición que ejercieron los monopolizadores, que a la sazón eran, como ya dijimos con antelación, Cádiz y Sevilla, Ciudad ésta última que con el tiempo quedó como única permisionaria del tráfico con México.

En materia impositiva se estableció el sistema de alcabalas interiores, creadas en un principio por el Virrey Don Antonio de Mendoza, cobrándose el 2% sobre toda venta, permuta u operación de bienes raíces o muebles; dicho impuesto llegó a ser aumentado hasta el 6%, según Cédula de 26 de julio de 1766.

Entre los impuestos que se crearon para gravar el comercio exterior, existieron en aquel tiempo el derecho de avería, que se empezó a cobrar desde 1521 con el 5% de todas las mercancías que fueran de las colonias españolas, habiéndose aumentado posteriormente al 14% y extendiéndose al pago de 20 ducados por cada pasajero libre o esclavo. Las cantidades recaudadas por este concepto, eran destinadas a cubrir los haberes de la Armada que perseguía a los corsarios.

Algún tiempo después, este impuesto fué substituído por una fuerte cantidad que la Nueva España tenía que pagar a su Metrópoli; subsistiendo este pago hasta el año 1732, fecha en que se redujo el impuesto a un 4% del oro y plata que se transportaba.

El impuesto de Almojarifazgo o de portazgo, era el que se cobraba sobre los productos exportados de México; exceptuándose, más tarde, según Cédulas de 12 de marzo de 1772 y 23 de abril de 1774, del pago de este gravamen, el palo de tinte, la cera, la pimienta, el algodón, las maderas, el achiote, la pesca salada, el carey o concha y el café que se produjera en las propias colonias españolas.

El derecho de almirantazgo se creó para sufragar los honorarios

del almirante de Castilla y cuyo cobro se hizo en la Nueva España desde el año de 1737, con algunas cuotas sobre los buques importadores.

Por su parte, la ley civil declaró obligatorio el pago de diezmos, no obstante que esta contribución era de carácter religioso.

Con tal estructura económica, regida por el despotismo y el principio de que todo lo de la Colonia debía ser en beneficio de la Metrópoli, no es de extrañarse que de los ingresos que ascendían a veinte millones de pesos en los últimos años del siglo XVIII, sólo se aplicara el diez por ciento de tal cantidad, a las mejoras materiales de un territorio cuya superficie era de cuatro millones de kilómetros cuadrados y que en aquél entonces tenía una población que sobrepasaba a seis millones de habitantes, por tal razón, el gobierno virreinal, apenas si se pudo ocupar de las comunicaciones en la Nueva España, construyendo una pequeña red de caminos carreteros y de herradura; con el fin de hacer posible la transportación de los productos mineros hacia los puertos de embarque y hacer llegar a los pueblos del interior de la Nueva España.

En lo que respecta a obras públicas, el gobierno de la Colonia edificó algunos colegios, templos, seminarios, universidades, misiones religiosas y monasterios, con el objeto de evangelizar y pacificar a sus habitantes incorporándolos a la economía colonial.

Asimismo, en la Ciudad de México se procedió a la construcción de calles, alumbrado público, abastecimiento de agua potable, oficinas públicas y las obras del desagüe del Valle de México, que tal vez fueron las de mayor cuantía ejecutadas durante la dominación española.

En materia agrícola, no obstante que en la época virreinal se aumentaron las superficies de siembra y se introdujo el arado, los rendimientos fueron escasos e irregulares, debido a que los cultivos se encontraban sujetos al régimen de lluvias, por lo que hubo hambres y precios altos, que el gobierno trató de evitar por medio de los pósitos para prevenir la escasez y las alhóndigas que servían para normar los precios de los cereales.

La intervención del Estado se manifestó igualmente en lo relativo a los precios, cuando el año 1703 el segundo Duque de Albuquerque, entonces Virrey de la Nueva España; fijó precios de venta en favor de los consumidores para combatir los abusos cometidos por los monopolizadores de las mercancías importadas, que en algunas épocas escaseaban debido a las guerras marítimas que no permitían, en ocasiones, durante algunos años, la entrada de barcos a los puertos de la Nueva España.

MEXICO INDEPENDIENTE.—En los primeros años que siguieron a la consumación de la Independencia de nuestras patria, el Estado ejerció una intervención a base de estancos, prohibiciones e impuestos, a pesar del sentimiento de repugnancia, que, los mexicanos de aquella época tenían por estos sistemas que siguieron aplicándose, en primer lugar por las tradiciones monopólicas y de restricción, legadas por la metrópoli, y en segundo término por el hecho de que la preocupación fundamental del régimen de gobierno era el asegurar su propia vida, para lo cual dió primacía a la cuestión política sobre la económica.

En orden a estas ideas, vemos que la primera disposición de carácter económico dictada por el Estado Mexicano, fué el decreto de mayo de 1824 en donde se prohibía la importación de una gran cantidad de artículos industriales, años después, en 1853, por arancel de 1ro. de junio, esta prohibición quedó reducida a sólo cincuenta y tres objetos y posteriormente, por arancel de 31 de enero de 1856 se limitó la prohibición a dieciocho artículos habiendo durado hasta el año de 1868, en que por ley de 21 de enero desaparecieron, no obstante que desde 1857 teóricamente la Constitución condenaba toda prohibición a título de protección a la industria.

Para dar una idea de la legislación elaborada en sentido intervencionista durante los primeros años de la Independencia, haremos una relación por orden cronológico de la misma:

1.—Leyes de 14 de enero y 16 de febrero de 1822, prohibiendo la importación de harinas y la exportación de oro y plata en pasta.

2.—Decreto de 21 de febrero de 1822 que establece impuestos a los vinos y aguardientes.

3.—El 22 de octubre de 1822 se decreta la continuación del estanco del tabaco.

4.—El 1ro. de mayo de 1830 se arrienda a una compañía el estanco del tabaco.

5.—Decreto de 28 de enero de 1836, por el que se autoriza al ejecutivo conceder permisos de exportación de oro y plata en pasta

6.—Decreto de 3 de agosto de 1836 por el que se prohibe la importación del algodón.

7.—El 17 de febrero de 1837 se fijan los puertos abiertos al comercio exterior.

8.—Reglamento del estanco de tabaco de 15 de abril de 1837.

9.—El 2 de agosto de 1839 se deroga la ley que permitía la libertad del interés en el mutuo.

10.—El 20 de febrero de 1841 se faculta al ejecutivo para transigir en lo relativo al permiso de importación de efectos prohibidos.

11.—El 21 de octubre de 1841, se mandan quemar los algodones y lanas introducidas en la República.

12.—Arancel de 6 de noviembre de 1840 en el que se crean varios impuestos al cobre extranjero.

13.—El 10 de noviembre de 1841, se grava la exportación de oro y plata hecha por los puertos de Mazatlán y Guaymas.

14.—Decreto de 20 de diciembre de 1841, por el que se prohibe la importación del tabaco al país.

15.—Decreto de 21 de julio de 1842 que establece el estanco del azúfre y el salitre.

16.—Decreto de 28 de septiembre de 1842 por el que se prohibe el establecimiento de fábricas de hilados, en las costas.

17.—Decreto de fecha de 23 de noviembre de 1843 que prohibe a los extranjeros ejercer el comercio a menudeo.

18.—Arancel de 4 de octubre de 1845 que prohibe la importación de sesenta y dos artículos de comercio, entre ellos algunos de primera necesidad, como el arroz, algodón, café, harina, etc., y

19.—Ley sobre comercio exterior de fecha 30 de enero de 1854, basada en el sistema proteccionista.

Por otra parte, con motivo de los escasos rendimientos del sistema tributario, el gobierno trató, aunque con cierta timidez, dar impulso a las actividades económicas básicas, así en la agricultura, se inició el cultivo experimental de algunas plantas como el algodón, el cáñamo, la vid y el lino; con el mismo fin se decretó, con fecha 11 de octubre de 1823, la exención de alcabalas, diezmos, primicias y cualquier derecho a las plantas de café, olivo, vid y cacao; así como a la seda que se cosechara en el país, éste privilegio fué prorrogado por diez años más, extendiéndose a otros cultivos.

Del mismo modo a partir de 1835 se trataron de aclimatar en el territorio, aún a elevado costo, los primeros carneros merinos y cabras del Tibet, las llamas y vicuñas; las abejas y los gusanos de seda.

El desequilibrio existente entre la reducida población y las grandes superficies territoriales con abundantes recursos naturales que no podían ser explotados, fué un problema que el Estado trató de solucionar mediante la colonización de extranjeros, y el estímulo pecuniario, la dotación gratuita de tierras, implementos agrícolas y semillas.

En otro aspecto, aceptando las ideas de Esteban de Antuñano en el sentido de que la industrialización sería la solución directa de los problemas económicos del país, las autoridades trataron su logro mediante la fundación del Banco de Avío en 1830, cuyos fines eran los de promover y financiar las industrias de interés para la Nación; sin embargo doce años más tarde el Banco fué clausurado, como consecuencia de los desalentadores resultados obtenidos.

Poco tiempo después, de la desaparición del Banco de Avío, se creó la Dirección de Industria que tenía una función orientadora, sin que haya podido realizar otra de mayores dimensiones, en virtud de no contar con los recursos suficientes para lograrla.

Como consecuencia de la Revolución de Ayutla de 1854 y de conformidad con su plan de fecha 1ro. de marzo, reformado el 11 del mismo mes y año en el Puerto de Acapulco, fué promulgada la Constitución de 5 de febrero de 1857 bajo los lineamientos del pensamiento liberal imperante en la asamblea constituyente, que pugnó en todo momento por la extinción de los estancos, alcabalas y monopolios existentes hasta entonces, pero aceptando por otra parte los de carácter oficial como fueron los de Correos y acuñación de moneda.

Sin embargo, no puede decirse que en materia económica haya triunfado el sistema liberal, pues en la sesión del 8 de agosto de 1856 al discutirse el artículo 17 sobre la libertad de industria y comercio, Don Ignacio L. Vallarata dijo: "la libertad de comercio... la considero como la realización completa de la civilización humanitaria del género humano, como la verdad encarnada de la unidad en la especie humana; como la aplicación más absoluta de la máxima económica de la necesidad de la división del trabajo; como una esperanza del gran día en que la humanidad será una sola familia compuesta de muchas naciones hermanas. Pero esa libertad del comercio exterior por cuya

realización suspiro y que alguna vez he defendido como filósofo, no la puedo aprobar como legislador mexicano" (15).

Al ponerse a discusión el artículo 28, sobre monopolios, en la sesión de 14 de agosto de 1856, el Diputado Arizcorreta, inconforme con la abolición de las medidas proteccionistas en lo que se relaciona al comercio, manifestó, "no creo prudente abolir las prohibiciones en un artículo constitucional, sino por medio de leyes secundarias, para que si alguna vez es conveniente establecer alguna prohibición, el gobierno no se encuentre con las manos atadas" (16).

Dentro del terreno de la práctica, se continuaron hasta 1868, las listas arancelarias de artículos cuya importación no estaba permitida, según lo expresamos anteriormente.

En lo relativo al sistema fiscal, además de los impuestos al comercio exterior (tanto de importación como de exportación de algunas mercancías) y los impuestos interiores, entre ellos los del timbre, fundición, ensaye, amonedación y apartado, continuaron perpetuándose las alcabalas, no obstante que en el artículo 124 de la Constitución, se disponía que con fecha 1ro. de junio de 1858, quedaran abolidas, siguieron aplicándose, y más tarde, por decreto de 26 de noviembre de 1884 se aplazó su abolición para el día 1ro. de diciembre de 1886.

Asimismo se legisló con criterio proteccionista aún en contra de lo dispuesto por el artículo 28 constitucional, tal como se deriva de la ley de concesión del Banco Nacional de 31 de mayo de 1884, por la que se concede el derecho exclusivo de emitir billetes al Banco Nacional Mexicano y de la prohibición del comercio de cabotaje de buques extranjeros en Puertos Mexicanos, según lo establecido por el arancel de aduanas marítimas y fronterizas de fecha 1ro. de marzo de 1887, con el espíritu de favorecer a la Marina Mercante del país.

En otras ocasiones, el gobierno celebró algunos contratos de explotación de ciertas zonas marítimas en favor de compañías o empresas determinadas.

Hasta antes de 1876 el pueblo mexicano había padecido múltiples guerras y traiciones que lo hicieron vivir angustiosamente durante varios años, no lográndose por tanto el normal desarrollo económico de México; el gobierno del General Porfirio Díaz, logra restablecer la paz y con ella, el progreso económico de la Nación; la producción de oro y plata se vió notablemente aumentada, las industrias manufactureras lograron un considerable adelanto. Quizá el mayor auge fué el que se produjo en la industria de transportes, otorgándose multitud de concesiones e incrementándolas con subvenciones gubernamentales en los ferrocarriles, que alcanzaron un monto de ciento cuarenta y cinco millones de pesos, de tal suerte que para 1910 se habían construído veinticinco mil kilómetros de vías férreas.

"A principios de siglo las más importantes empresas ferrocarrileras existentes en la República, se consolidaron en una nueva: La de los Ferrocarriles Nacionales de México, en la cual el gobierno adquirió algo más del 50% de las acciones; obra admirable del Ministro de Hacienda, José Ives Limantour, pues existía el peligro de bancarrota de

las viejas compañías y de que fueran embargadas por entidades económicas de los Estados Unidos" (17).

Con el advenimiento de la electricidad, se logra el desarrollo de la industria, que la aplica en los molinos, las fábricas de hierro, cerveza, textiles, vidrio, etc.

El desarrollo de las comunicaciones trajo paralelamente, el auge de la minería y la organización de nuevas industrias que favorecieron grandemente el comercio exterior de México.

Sin embargo, este progreso alcanzado por el país, se encontró ligado al intervencionismo del capital extranjero que ocasionó, que al través de concesiones, los ingleses y norteamericanos se apoderaran del petróleo, los españoles de la industria harinera, los franceses de las fábricas de hilados y tejidos, los mismos norteamericanos la industria minera y los ferrocarriles.

Este desarrollo económico del país, acarreó un bienestar que sólo abarcó a las clases allegadas al dictador, dejando fuera de esa esfera a la gran clase campesina, que merced a la legislación sobre tierras baldías, colonización y deslinde, vivió en la absoluta miseria, pues casi la totalidad del territorio nacional, se encontraba en manos de ochocientos treinta y cuatro terratenientes, según estadísticas de 1910.

"Durante el régimen del General Díaz, una serie de factores determinaron el desarrollo económico, pero el desarrollo se hizo sin un plan nacional, con una política de Laissez Faire, que provocó serios desajustes en la economía nacional y que sumada al régimen latifundista prevaleciente en el campo mexicano, provocaron entre otras causas, la Revolución Mexicana de 1910" (18).

Para terminar con la dictadura y el latifundismo del régimen Porfirista, se inició un movimiento revolucionario el 20 de noviembre de 1910, teniendo como programa el plan de San Luis de carácter preponderantemente político, con miras al establecimiento del sufragio efectivo y la no reelección.

Sin embargo, en el mismo Plan se alude a ciertos problemas económicos y en su artículo tercero trata la cuestión agraria diciendo: "Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígena, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento; o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de los que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos, que los restituyan a sus antiguos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que los terrenos hayan pasado a tercera persona, antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquéllos en cuyo beneficio se verificó el despojo" (19).

En lo referente al problema agrario, el General Emiliano Zapata,

con fecha 25 de noviembre de 1911, proclamó su Plan de Ayala que dice: En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria ni a la agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, y fundos legales para campos de sembradura y de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

También con relación al tema a que nos estamos refiriendo, Don Venustiano Carranza dictó una ley agraria de 6 de enero de 1915.

Dentro de estos documentos de la Revolución Mexicana que venimos mencionando, encontramos el Plan Político y Social de fecha 18 de marzo de 1911 promulgado por los Estados de Campeche, Guerrero, Michoacán, Puebla, Tlaxcala y el Distrito Federal, que trata sobre algunos puntos en materia de trabajo, diciendo:

X.—Se aumentarán los jornales a los trabajadores de ambos sexos, tanto del campo como de la ciudad, en relación con los rendimientos del capital.

XI.—Las horas de trabajo no serán menos de ocho horas ni pasarán de nueve.

XII.—Las empresas extranjeras establecidas en la República, emplearán en sus trabajos la mitad cuando menos de nacionales mexicanos....

Con estos antecedentes y una vez que se obtuvo el éxito del movimiento militar revolucionario, el pueblo mexicano vió cristalizados sus ideales cuando el 19 de febrero de 1916 se convocó al Congreso Constituyente, más tarde, el 22 de octubre del mismo año, quedó integrado dicho Congreso con doscientos quince diputados, instalándose en la Ciudad de Querétaro para la celebración del acto que habría de culminar con la promulgación de la Constitución de 5 de febrero de 1917 en la que se hace la consagración de los derechos sociales que darán la pauta para la legítima intervención del Estado Mexicano en la vida económica.

Tal vez la anterior afirmación vista superficialmente, parezca errónea, sobre todo si se considera que el capítulo en el que se establece los Derechos Públicos Individuales está casi íntegramente tomado de la Constitución de 1857; pero si leemos con detenimiento tanto las discusiones del constituyente sobre el articulado de nuestra Carta Fundamental, como algunas disposiciones de la misma, entre las que se cuentan el artículo 27 que establece "la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales suceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza y para cuidar de su conser-

vación"; el artículo 28 en la parte que nos dice: "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", y el artículo 123 en el que se sigue un criterio proteccionista en favor de la clase trabajadora.

Así como las reformas hechas a los artículos 3ro. en su fracción primera, inciso A en el año de 1946, que considera a la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo y el 131 adicionado con un párrafo que dice: "el ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras; así como para restringir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país"; con lo establecido en las anteriores disposiciones constitucionales, podemos confirmar que nuestra aseveración expresada en el sentido de que nuestra Ley Suprema consagra los derechos sociales que sirven de fundamento a la intervención del Estado en la economía, es acertada.

II.—LEGISLACION DE CARACTER INTERVENCIONISTA DEL ESTADO MEXICANO.

Para estudiar la legislación que se ha dictado facultando al Estado para intervenir en materia económica, comenzaremos con el examen de algunos preceptos constitucionales que otorgan dichas atribuciones.

Aunque el texto del artículo 4o. de la Constitución que nos rige, es copia del de la Constitución de 1857 en lo substancial, será analizado por nosotros en este estudio, debido a que dicho artículo entre otros sirve de fundamento a la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, objeto primordial de este trabajo.

El artículo 4o. constitucional expresa en la parte que nos interesa que "a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad".

La disposición que acabamos de transcribir fue aprobada en su texto original no obstante que la comisión propuso la prohibición del comercio de bebidas embriagantes y la explotación de casas de juego de azar, sin que haya sido aprobada, aunque suscitó diversas discusiones, a las que no haremos referencia en virtud de no ser materia propia de nuestra tesis.

Por otra parte, vemos que este precepto garantiza la libertad de ocupación, sólo que esta libertad se encuentra condicionada o restringida a la licitud de la misma, y a la de no ofender los derechos de la sociedad.

Pues bien, el artículo 830 del Código Civil vigente nos dice: "Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres", de lo cual, se desprende que la restricción hecha por el artículo 4o. Constitucional a la libertad de ocupación es que ésta no contraríe por una parte a las leyes de orden público, y por la otra a las buenas costumbres, es decir la licitud tiene un doble contenido, uno puramente moral que puede cambiar, según el tiempo o lugar de que se trate; y el otro es el hecho de que dicha libertad no sea ejercida en contravención a lo dispuesto por las normas de orden público.

A fin de saber lo que debemos entender por leyes de orden público, recurriremos a la doctrina para ilustrarnos qué es lo que se entiende por este concepto; siguiendo el criterio del maestro Burgoa, podemos decir que una ley es de orden público cuando regula los intereses que en ella tenga el Estado como entidad soberana o la sociedad ante una situación de hecho o de derecho determinada, por lo que para aclarar si dicha ley es o no de orden público, deberemos atender al objeto directo de esta regulación, determinando si se trata de intereses privados exclusivamente o públicos los que norma.

Esta misma idea de orden público aparece de nuevo en el artículo que venimos comentando, cuando consagra que sólo por resolución gubernativa dictada de acuerdo con la ley, podrá vedarse la libertad del trabajo, si ésta ofende a los derechos de la sociedad; por lo que esta restricción para ser válida, deberá ejercerla una autoridad administrativa en los términos que establece la ley, la cual en este caso debe ser una ley orgánica según lo apunta el Licenciado Ignacio Burgoa (20).

Artículo 27 Constitucional: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales suceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".

El inciso segundo del artículo 27 Constitucional que en lo conducente acabamos de citar, fue aprobado por el constituyente, sin haber dado origen a ninguna discusión durante sesión permanente del 29 al 31 de enero de 1917, razón por la que nos concretamos únicamente a transcribirlo debido a su contenido social (21).

Artículo 28 Constitucional.—"En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radio telegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el gobierno federal...."

"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 cualquiera manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes o empresarios de los 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 en favor de una o varias personas determinadas y en perjuicio del público en general o de alguna clase social".

Durante la sesión del día 12 de enero de 1917, se dió lectura al dictamen rendido por la Comisión acerca del proyecto del artículo 28 en el cual se dice que por su contenido liberal, fue aprobado por dicha Comisión en todas sus partes; sin embargo nosotros creemos que por los fines primordiales del citado artículo en el sentido de acabar con el sistema de alcabalas y los monopolios nacidos de la libre concurrencia, así como por las adiciones hechas al precepto que examinamos, quedan establecidas las bases para el ejercicio de la intervención del Estado en la economía, pues no obstante que respecto a los monopolios dispone que, debe dejarse el mayor campo de libertad posible al comercio y a la industria, se establece que para "garantizar" debidamente los derechos tanto de las personas como de la Nación misma, se reserva a esta lo relativo a la acuñación de moneda, correos, telégrfos y radiotelegrafía" y que "con toda severidad castigará la ley la concentración que se pretenda hacer en una o pocas manos de los artículos de consumo necesario con objeto de alcanzar el alza inmoderada de los precios", ya que la finalidad verdadera del artículo mencionado es "evitar una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas, con graves perjuicios del público en general o de determinada clase social" (22).

Ahora bien, con relación a esta disposición, fue presentada una iniciativa del señor Licenciado Rafael Nieto, a efecto de que dentro de los monopolios permitidos por el Estado, se incluyera el relativo al de la emisión de billetes por un solo banco controlado por el gobierno federal, que dentro de medidas propias del intervencionismo, tiende a regular la balanza de pagos, ensanchar las finanzas del país por da centralización del crédito, que reunido en un solo banco, garantizarán los intereses del público y quedará al servicio del gobierno en caso de grave emergencia nacional.

Por su parte, el Diputado Lizardi en la sesión del 16 de enero de 1917, expresó sobre el banco único de emisión lo siguiente: "Yo creo señores, que la explotación del crédito público que no es otra cosa lo que hacen los bancos, debe estar perfectamente vigilada por el Estado, que es la representación genuina de la nación y la representación genuina del pueblo", agregando después: "La ingerencia del

gobierno; su intervención es perfectamente necesaria, perfectamente indispensable, más aún, será la garantía, una salvaguardia de los intereses de la Nación'' (23).

Al ser aprobado el artículo con la iniciativa presentada por el Diputado Nieto, se abren las puertas al control funcional del crédito por el Estado al través del sistema de banca central.

Artículo 73 Constitucional.—El congreso tiene facultad:

Fracción IX.—Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

Fracción X.—Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuesta y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el banco de emisión único en los términos del Artículo 28 de la Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.

Fracción XVIII.—Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que esta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar el sistema de pesas y medidas.

Respecto a las fracciones IX, X y XVIII del precepto mencionado, sólo diremos que las dos primeras han sido reformadas, pues sus textos originales eran los siguientes: Fracción IX.—Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones (24).

Esta primitiva fracción IX, fue aprobada durante la sesión del 15 de enero de 1917, sin que nadie la haya objetado.

Como podemos ver, la única modificación de dicha fracción es la supresión que se hizo respecto a los aranceles sobre el comercio exterior, el cual en la actualidad se encuentra regulado en el artículo 131 de nuestra Ley Fundamental.

En lo relativo a la fracción X, su redacción original rezaba: ''Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito, y para establecer el banco de emisión único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución (25).

Sobre esta fracción del artículo 73 Constitucional, los diputados Pastor Rouaix, Victoria, L. Góngora, E. B. Calderón y otros, presentaron una iniciativa de adiciones entre las cuales se encontraba la que estudiamos y que se proponía en la siguiente forma:

Fracción X.—Para legislar en toda la República sobre comercio e instituciones de crédito y para adoptar el sistema bancario que se estime conveniente para los intereses nacionales, atendiendo a las condiciones del país, ya sea en la forma de banco de Estado o de cualquier otro, y para la creación y organización de crédito agrícola que favorezca especialmente al pequeño propietario.

Sin embargo dicha iniciativa fue desechada y la fracción X tantas veces mencionada, se aprobó durante la sesión del 29 de enero de 1917 (26).

La primitiva redacción que faculta al congreso a legislar en di-

versas materias entre las que se cuenta el comercio, ha sido sujeta a diversas reformas, siendo la última de ellas la de fecha 27 de diciembre de 1947 con la que se redactó esta disposición tal y como la transcribimos al principio.

Por último, la fracción XVIII del artículo 73 de la Carta Magna, conserva el mismo contenido que el de su forma original aprobada por el Congreso Constituyente en la sesión durante la que se aprobó la novena fracción del mismo artículo.

Como podemos ver, la facultad concedida por nuestra Constitución al Congreso en el sentido de que este fije las condiciones de la moneda y los tipos de cambio, "no solamente tiene importancia o trascendencia frente a las divisas extranjeras o a los metales, sino frente a las mercancías y a los artículos (27).

Artículo 123 Constitucional.—....Que buscando la protección de los trabajadores mediante normas imperativas irrenunciables consignan: Fracción XXIX.—Se considera de utilidad pública la expedición de la ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y de otras con fines análogos.

Esta fracción que acabamos de mencionar es la que nos rige en la actualidad, ya que el texto de la misma aprobado por el constituyente el día 23 de enero de 1917, y que establecía: Fracción XXIX.—Se considera de utilidad social: El establecimiento de casas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular (28), ha sido reformada.

Fracción XXX.—Asimismo serán considerados de utilidad social las Sociedades Cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.

Esta fracción fue aprobada por el Congreso Constituyente sin que hubiera sido motivo de discusión durante la sesión de 27 de enero de 1917.

Nos limitamos a referirnos en forma tan superficial al artículo 123, pues únicamente lo hacemos con el fin, de darnos una idea acerca del criterio de carácter social seguido por el Constituyente.

Artículo 131 de la Constitución que en lo relativo a nuestro estudio establece: "El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como transigir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Por lo dispuesto en el artículo 131 de nuestra Constitución después de la reforma de 30 de diciembre 1950 que acabamos de transcribir, nos percatamos de las tendencias intervencionistas seguidas en la actualidad por nuestro gobierno, que debido al desarrollo del país y a los cambios tan complejos en las relaciones sociales de nuestros días, ha tenido que legislar reformando nuestra Ley Fundamental, de tal suerte que a la fecha y de acuerdo con el precepto que comentamos, el ejecutivo tiene facultades para transigir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos.... a fin de regular el comercio exterior, quitando sentido de esta manera a otras disposiciones de nuestra propia Carta Magna, como sucede en este caso con lo consagrado por el artículo 28 que condena todas las prohibiciones y exenciones a título de protección a la industria.

Dentro de este marco constitucional y de acuerdo con la tendencia antes mencionada, la legislación secundaria se ha proyectado hacia una decidida intervención del Estado en la economía para coordinar o suplir la acción de los particulares, tal como lo proclaman el Código Agrario, la Ley de Monopolios, la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica y la Ley Federal del Trabajo.

Esta proyección es explicada en la exposición de motivos de la Ley de Monopolios vigente, cuando dice: "La orientación general de la nueva ley aparece francamente inspirada en la tendencia a evitar y suprimir todas aquéllas situaciones económicas que redunden en perjuicio del público, siguiendo así el concepto más genérico que puede encontrarse en el artículo 28 de la Constitución, pues si bien es cierto que este texto en sus orígenes históricos es de raigambre liberal, ya en 1917, al introducirse las modificaciones que en él figuran o sean todos los preceptos del segundo párrafo de dicho artículo, predominó el criterio de protección de los intereses sociales, preferentemente a los intereses particulares. Es verdad que el Constituyente de 1917 proscribió los actos o procedimientos que eviten o tiendan a evitar la concurrencia en la producción, industria, comercio o en la prestación de servicios al público; pero tal disposición no fue establecida con objeto de garantizar la ilimitada libertad de comercio, sino en tanto que el ataque a la libre concurrencia pudiera considerarse perjudicial para el público o para alguna clase social".

"Es innegable que cada vez con mayor fuerza se siente la necesidad de la intervención del Estado en la economía de los países a fin de dirigirla mediante normas adecuadas e impedir que el libre juego de los intereses particulares lesione los más altos de la sociedad. Este principio que sólo puede discutir un liberalismo extremista, felizmente ya descartado, no implica la supresión de la libertad individual. Para guardar el equilibrio entre los intereses en presencia, la intervención del Estado debe limitarse a ciertos y determinados actos, en los que la vida económica misma exige esa intervención".

Siguiendo el mismo criterio se ha legislado para otorgar faculta-

des al Estado, con el fin de que pueda intervenir en la economía, mediante las siguientes leyes que mencionamos en una forma enunciativa y no limitativa, en lo que se relacionen con la materia que estamos estudiando.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado consigna:

Artículo 5.—Corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el despacho de los asuntos relacionados con la política fiscal, de Crédito Público, monetaria, y en general todos aquellos que afecten el patrimonio de la federación.

La intervención que el Estado ejerce en la vida económica al través de los impuestos, es un punto suficientemente tratado, por lo que su estudio no lo abordaremos en este trabajo.

Artículo 8.—Corresponderá a la Secretaría de Economía el despacho de los asuntos relacionados con la producción, distribución interior y exterior, y con el consumo, con exclusión de la producción agrícola y de la forestal y de caza y pesca. También serán de su competencia los asuntos referentes a la conservación y desarrollo de los recursos naturales del país, cuya atención no se atribuya por esta ley y su reglamento a otras dependencias. Asimismo dependerán de la Secretaría de Economía las cuestiones relacionadas con el Seguro Social.

El reglamento de la ley de Secretarías y Departamentos de Estado dice:

Artículo 3.—Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

X.—Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público.

XI.—Dirigir la política monetaria.

XIII.—Ejercer todas las atribuciones que le señalan las leyes respectivas en materia de crédito, seguros y finanzas asi como la ley orgánica del Banco de México.

Artículo 6.—Corresponde a la Secretaría de Economía:

I.—Intervenir en la producción, distribución y consumo cuando afecten a la economía general del país....

II.—Intervenir en las ventas de primera mano cuando los productores las hagan directamente a comerciantes radicados en el extranjero.

III.—Intervenir en la organización y fomento del comercio interior y exterior del país, asi como en las instituciones nacionales de crédito establecidas para fomentar dicho comercio.

IV.—Intervenir en la producción de la minería, del petróleo y demás combustibles minerales.

VIII.—Intervenir en las industrias extractivas de transformación, asi como en la generación de energía eléctrica, con la cooperación, en este último caso, de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

IX.—Intervenir en la organización, fomento y vigilancia de toda clase de sociedades cooperativas.

X.—Intervenir en todos los asuntos relacionados con el Seguro Social.

XII.—Intervenir, en los términos de las leyes relativas, en las sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones industriales y comerciales, lonjas y asociaciones de corredores.

XVI.—En general, ejercer las facultades y cumplir las obligaciones que le señalan las leyes y reglamentos del artículo 28 de la Constitución.

La Ley de Monopolios consigna:

Artículo 3.—Para los efectos de la presente ley, se entiende por monopolio toda concentración o acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente creada, que permita a una o varias personas determinadas imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Artículo 4.—Se presumirá la existencia de monopolio salvo prueba en contrario:

I.—En toda concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario;

II.—En todo acuerdo o combinación de productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, realizados sin autorización y regulación del Estado que permita imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios, y

III.—En toda situación comercial, industrial o de prestación de servicios creada deliberadamente, que permita imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios.

Artículo 6o.—No quedan comprendidas en las presunciones a que se refiere el artículo 4.

I.—Las empresas de servicios públicos concesionados que funcionen conforme a tarifas aprobadas oficialmente.

II.—Las empresas en que participe el Estado como accionista o asociado.

Artículo 7.—Cuando de hecho exista una concentración o un acaparamiento industrial o comercial, o una situación no deliberadamente creada, que permita a una o varias personas determinadas, imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios, con perjuicio del público en general, o de alguna clase social, el ejecutivo federal estará facultado para dictar, previa consulta del consejo nacional de economía las siguientes medidas:

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

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

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

IV.—Promover y estimular el establecimiento de explotaciones o industrias similares, otorgándoles los subsidios o franquicias que se estimen convenientes.

Artículo 8.—Tratándose de artículos de consumo necesario, el ejecutivo federal, cuando a su juicio lo requieran las circunstancias del mercado, podrá adoptar las medidas a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 11.—No podrán establecerse prohibiciones a título de protección a la industria.

Artículo 12.—No se considerarán comprendidas en el artículo anterior las siguientes medidas que el ejecutivo federal podrá adoptar, oyendo el parecer del consejo nacional de Economía:

I.—Reglamentar la iniciación de nuevas actividades industriales en determinadas ramas de la producción, cuando haya peligro de que la excesiva competencia produzca disminución en el salario de los trabajadores o perjuicio al público en general o a una clase social.

II.—Restringir la producción de artículos determinados, cuando haya exceso de estos en relación con la demanda interior y exterior y pueda originarse una crisis por sobre producción, con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

III.—Prohibir que se utilicen artículos de consumo necesario en finalidades diversas de aquellas a que normalmente están destinados, cuando ello pueda producir escasez en el mercado y encarecimiento de los precios.

IV.—Prohibir las integraciones industriales que constituyan peligro de monopolio o amenaza de trastornos económicos graves.

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

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

Artículo 14.—No se considerarán exenciones de impuestos:

I.—Las primas a la exportación y los subsidios que se otorguen en los términos de los reglamentos de la presente ley, a las asociaciones o a las sociedades cooperativas de mexicanos que se organicen en los términos del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional.

II.—Los subsidios y prerrogativas que se otorguen a las empresas de nacionales en los casos comprendidos en la fracción cuarta del artículo 7 de la presente ley.

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

empresarios y de consumidores o la racionalización de la producción; así como para la creación de industrias, que por ser de necesidad imprescindible a la planeación de la economía del país, sean declaradas de utilidad nacional por decreto que expida el ejecutivo federal.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 de la ley de monopolios, anteriormente transcrito, en el que se admite la posibilidad de que el Estado otorgue primas y subsidios a las asociaciones o sociedades cooperativas mexicanas organizadas en los términos del párrafo cuarto del artículo 28 de nuestra Ley Fundamental, el propio Estado ha reglamentado por decreto publicado en el Diario Oficial del 1o. de febrero de 1936, el otorgamiento de dichas autorizaciones, las cuales se conceden al través de la Secretaría de Economía, mediante el cumplimiento de ciertos requisitos, entre los que se señalan:

a).—Solicitud demostrando la constitución legal de la asociación.

b).—Obtener el mejoramiento técnico de la producción o distribución de artículos o servicios o integración de una industria o comercio tendientes a la reducción de los precios de los artículos o servicios.

c).—La implantación, regulación o conservación de actividades industriales o comerciales necesarias a la colectividad.

d).—La exportación de productos del país sin perjuicio del mercado interno; y,

e).—Otras actividades que por su naturaleza demuestren que la posibilidad de imponer precios no se ejercitará en perjuicio público.

La propia Secretaría de Economía se reserva algunas facultades para intervenir en las agrupaciones autorizadas por ella y cuando se trate de agrupaciones de productores, deberán sujetarse a las condiciones siguientes:

La Secretaría puede fijar a las agrupaciones las cuotas de producción de sus artículos, debiendo hacerse la venta y distribución de las mismas por conducto de las uniones o agrupaciones, quienes recibirán los subsidios y franquicias concedidos para cederlos al productor en lo particular.

De acuerdo con la reglamentación a que hemos aludido, se han formado diferentes organismos que por sus características son semioficiales, tales como la Unión de Productores de Alcohol, la de Productores de Algodón, la de Productores de Café y la Unión Nacional de Productores de Azúcar entre otras.

Reglamento sobre Artículos de Consumo Necesario:

El reglamento de los preceptos relativos de la Ley Reglamentaria del Artículo 28 de nuestra Carta Política en materia de artículos de consumo necesario, de fecha 16 de diciembre de 1941, publicado en el Diario Oficial del día 23 del mismo mes y año, expedido por el General Manuel Avila Camacho, Presidente de la República en aquella época, constituye en nuestro concepto una intervención muy amplia del Estado en la economía de los particulares y sus disposiciones tienen a nuestro parecer gran similitud con la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, por lo cual haremos un resu-

men de su contenido a fin de compararlo después con la ley tema central de esta tesis.

El Reglamento sobre Artículos de Consumo Necesario empieza con la enumeración de los artículos que tendrán tal carácter, entre los que señala a las medicinas, alimentos, tejidos de algodón de consumo popular, materiales para la construcción, herramientas y aperos de labranza, etc. (art. primero). Igualmente dispone que la Secretaría de la Economía Nacional, fijará los precios máximos de las mercancías de consumo necesario cuando lo estime conveniente (art. segundo); asimismo faculta a la propia Secretaría, para imponer a los particulares la obligación de vender a precios que no excedan de los máximos autorizados, cuando tengan existencia de artículos de consumo necesario (art. tercero).

El artículo cuarto del reglamento faculta a la Secretaría de Economía a señalar el destino preferente que deba darse a los artículos de consumo necesario y prohiba que éstos se usen para fines diversos, cuando con ello se produzca encarecimiento o escasez.

El propio reglamento considera en su artículo quinto como concentración o acaparamiento de mercancías de consumo necesario el almacenamiento de estos productos en cantidad mayor de la requerida para el abastecimiento de las industrias durante un año; asimismo obliga a los comerciantes a poner en su establecimiento, a la vista del público, una lista indicando los precios de las mercancías a que se refiere el reglamento y que aquéllos tengan a la venta; además, en caso de exhibirse tales artículos, sobre ellos deberá figurar una etiqueta o rótulo con la indicación del precio; la infracción de las indicaciones anteriores, será sancionada con multa de cinco a quinientos pesos (artículo sexto).

Por último el Reglamento de Artículos de Consumo Necesario establece la obligación a las autoridades locales de vigilar que se cumplan las disposiciones de la Secretaría de Economía, dictadas en materia de artículos de consumo necesario y la de consignar a la misma, las infracciones respectivas (artículo séptimo).

III.—DIVERSOS PRINCIPIOS ECONOMICOS SUSTENTADOS POR ALGUNAS RAMAS DE NUESTRA INDUSTRIA.

Durante los últimos quince años algunos sectores industriales han sustentado al través de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación, diversos principios de política económica, que por considerarlos de importancia haremos un resumen de ellos.

El estudio de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación comienza reconociendo que aunque nuestra Constitución acoge los principios del capitalismo, establece por otra parte un orden social que tiende a evitar los abusos de dicho sistema.

Sobre la base anterior, los industriales señalan la obligación que tiene el Estado de intervenir en las actividades económicas a fin de

evitar los excesos del "capitalismo irrestricto", que sólo provoca la explotación de las mayorías en beneficio de unos cuantos privilegiados conduciéndolos con ello a la miseria y al desorden.

"No se puede aceptar la censura a la intervención del Estado basada en el mal uso que se puede hacer de esa intervención. En efecto, por la misma razón se llegaría a censurar la organización del Estado y aún el concepto de la patria. El intervencionismo es necesario y debe efectuarse para beneficio de las mayorías y en muchos casos de la totalidad de la población" (29).

Asimismo estima que el desarrollo económico del país requiere de una planeación general que comprenda todos los problemas de organización económica y que deberá llevarse al cabo por el gobierno y los interesados en la producción.

"En la planeación económica de México, sólo deberán tomar parte los mexicanos. Contamos con suficientes economistas, ingenieros e industriales mexicanos con capacitación indiscutible. Consultar a extranjeros, darían el resultado bien conocido de obtener opiniones tan inadecuadas como las de los libros de Mosk y Tannenbaum" (30).

En lo relativo a la industria que indiscutiblemente constituye una de las formas principales de la expansión económica y progreso de México, la Cámara Nacional de la Indutria de Transformación, sostiene que el Estado debe protegerla de "todas las agresiones de la expansión económica de los países que tienden a obtener mercados fuera de sus límites políticos" (31), por lo cual es necesario seguir una política de reglamentación y control de importaciones, aranceles, exención de impuestos, etc.

En efecto cuando los artículos de producción nacional sean bastantes para cubrir las necesidades del país, el Estado debe impedir la competencia exterior por medio de reglamentaciones a la importación o aranceles. En cambio cuando dicha producción no sea suficiente para cubrir nuestra demanda interior, el gobierno tendrá que complementar la producción nacional con dichas reglamentaciones; dando desde luego preferencia a nuestras industrias con el consumo preferente de sus mercancías, los alicientes y capitalizaciones indispensables para su desarrollo, hasta satisfacer por sí misma la demanda.

Por otra parte, cuando las industrias nuevas traten de resolver sus problemas de falta de producción, nuestro gobierno deberá otorgarles la exención temporal de impuestos en tanto resuelven dichos problemas.

Por último "todas las mercancías con demanda nacional que tengan materias primas mexicanas u obtenibles en México, —dice la Cámara Nacional de la Industria de Transportación— deben desarrollarse dentro de nuestra economía, corrigiéndose definitivamente el equivocado sistema de exportar nuestras materias primas e importar las mercancías elaboradas, sistema que mediante la más ilógica discriminación de precios, ha mantenido tradicionalmente nuestro retraso económico en relación con el adelanto de otras naciones" (32).

Respecto a los aranceles la Cámara de Industria de Transformación opina que estos deben "perseguir exclusivamente fines de regulación económica y para ser efectivo, dados los cambios de valor de la moneda, tiene que estar basado en una proporción del valor de las mercancías de que se trata y a efecto de evitar otros fraudes, el Estado deberá fijar este valor dentro de mínimos fundados en los precios reales (33).

Asimismo, señala la necesidad de que nuestro arancel de importaciones y exportaciones sea ampliado en su clasificación, siguiendo la técnica moderna. La característica principal del arancel debe ser la protección a la industria, siendo ilícito el abuso de esta protección para especular con los artículos protegidos, en cuyo caso el gobierno debe intervenir a fin de evitar estos abusos fijando precios correctos a dichas mercancías, para impedir con ello el perjuicio del público.

"La corrección de todos los abusos posibles, tiene que hacerse mediante la intervención del Estado para la fijación inteligente de precios remunerativos pero que no caigan dentro de la especulación. Tal determinación de los precios es posible, principalmente si se hace con la cooperación de los industriales y productores" (34).

"En caso de que las mercancías de que se trate sean escasas por la demanda, además de la fijación de precios es necesaria una distribución que amortigüe las dificultades de la escasez y como esta acción del Estado es frecuentemente burlada por el establecimiento de mercados negros, al presentarse una situación de esta última naturaleza, se necesita obrar con la mayor energía y fijar castigos efectivos a los infractores" (35).

IV.—ALGUNOS ORGANISMOS ESTATALES DE INTERVENCION ECONOMICA EN MEXICO.

El Estado, como sujeto activo de la economía suele ser en ocasiones un importante productor en diversos renglones a los que se les ha dado el nombre de monopolios de estado, empresas de economía mixta o de participación estatal.

Ahora bien, nuestro Estado como los de otros países, interviene en la vida económica por medio de dichas empresas, cuyo fin primordial es lograr el desarrollo económico del país y regular las tendencias que no son favorables para el mismo.

Nuestro gobierno ha creado en distintas épocas, algunas instituciones de este tipo, que clasificaremos de la manera siguiente:

I.—Las dedicadas al crédito.

II.—Las que se ocupan de la producción y el consumo.

III.—Las destinadas a seguros.

IV.—Las que tienen las funciones de promoción y regulación, bien de un producto o bien de una región, y

V.—Las que prestan un servicio público.

De acuerdo con lo anterior, y únicamente con carácter ejemplifi-

cativo, enumeraremos algunas empresas u organizaciones cuyos fines son algunos de los especificados en la clasificación antes dicha:

1.—Almacenes Nacionales de Depósito, S. A.
2.—Altos Hornos de México, S. A.
3.—Aseguradora Mexicana, S. A.
4.—Banco del Ahorro Nacional, S. A.
5.—Banco de México, S. A.
6.—Banco del Pequeño Comercio del D. F., S. A. de C. V.
7.—Banco Nacional Cinematográfico, S. A.
8.—Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.
9.—Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A.
11.—Banco Nacional del Ejército y la Armada, S. A. de C. V.
10.—Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A.
12.—Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S. A. de C. V.
13.—Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A.
14.—Clasa Films Mundiales, S. A.
15.—Comisión Nacional del Maíz.
16.—Comisión de Papaloapan.
17.—Comisión de Tepalcatepec.
18.—Comisión Federal de Electricidad.
19.—Comisión Nacional Bancaria.
20.—Dirección de Pensiones Civiles.
21.—Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A. (CEIMSA).
22.—Ferrocarriles Nacionales de México.
23.—Ferrocarril Mexicano.
24.—Instituto Mexicano del Seguro Social.
25.—Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
26.—Nacional Financiera, S. A.
27.—Petróleos Mexicanos.
28.—Talleres Gráficos de la Nación, Cooperativa de P. E. y R. S.

CITAS Y BIBLIOGRAFIA

CAPITULO SEGUNDO.

14.—JOSE MA. LUIS MORA.—México y sus Revoluciones. Cit. por Jacinto Pallares. Derecho Mercantil. Tomo 1o. Pág. 173. México. 1891.

15.—FRANCISCO ZARCO.—Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857, Pág. 121. México.

16.—FRANCISCO ZARCO.—Op. cit. Pág. 147.

17.—JESUS SILVA HERZOG.—Op. cit. Pág. 20.

18.—DIEGO G. LOPEZ ROSADO.—Ponencia. La Intervención del Estado en la Economía. Pág. 46. Instituto de Investigaciones Económicas. México. 1955.

19.—JESUS SILVA HERZOG.—Op. cit. Pág. 24.

20.—IGNACIO BURGOA.—Dos Estudios Jurídicos. Pág. 245. México. 1953.

21.—Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917 publicado por la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos. Pág. 787.

22.—IDEM. Pág. 237.

23.—IDEM. Pág. 365.

24.—IDEM. Pág. 814.

25.—IDEM. Pág. 813.

26.—IDEM. Pág. 311.

27.—ANTONIO CARRILLO FLORES.—La Economía y los Derechos del Hombre en la Constitución Mexicana. Pág. 43. Editorial Cultura. México. 1952.

28.—Diario de los Debates citado. Pág. 624.

29.—DOCTRINA ECONOMICA MEXICANA. Pág. 14. Cámara de la Industria de Transformación. México. 1952.

30.—IDEM. Pág. 13.

31.—IDEM. Pág. 9.

32.—IDEM. Pág. 9.

33.—IDEM. Pág. 11.

34.—IDEM. Pág. 16.

35.—IDEM. Pág. 16.

CAPITULO TERCERO

LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA

I.—Antecedentes. — II.—Exposición de motivos. — III.—Discusión y aprobación. — IV.—Contenido. — V.—Constitucionalidad y eficacia.

I.—ANTECEDENTES.

En los capítulos que anteceden hemos hablado de las tendencias que los estados siguen en la actualidad para intervenir en la economía, asi como de la preocupación que nuestro gobierno ha tenido siempre para llevar al cabo la regulación económica de los artículos de consumo necesario, aún en los tiempos del Liberalismo en que la Intervención del Estado era muy reducida.

Al tratar lo relativo al Intervencionismo de Estado en México, nos referimos a las facultades que nuestra Carta Magna otorga al Estado Federal en materia económica, y a los preceptos en que el Ejecutivo apoyó la iniciativa de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica; igualmente señalamos diversas disposiciones de leyes ordinarias y de reglamentos que consideramos son los antecedentes de la misma.

En efecto, la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional contiene disposiciones semejantes a las de la ley cuyo examen nos proponemos, asi, por ejemplo vemos que el Artículo 8 de la Ley de Monopolios faculta al Ejecutivo para fijar precios máximos, imponer la obligación a quienes tengan existencia de mercancías, de ponerlas a la venta a precios que no excedan de los máximos autorizados, etc., cuando a su juicio lo requieran las condiciones del mercado, en tratándose de artículos de consumo necesario.

En lo relativo al comercio exterior, la propia Ley de Monopolios en la fracción quinta de su artículo 12, autoriza al Ejecutivo a limitar las importaciones y exportaciones de artículos determinados, cuando

las necesidades económicas del país lo exijan, o lo requiera el cumplimiento de tratados o convenciones internacionales.

Por otra parte el Reglamento sobre Artículos de Consumo Necesario, de fecha 16 de diciembre de 1941 publicado en el Diario Oficial del día 23 del mismo mes y año, que derogó al anterior de octubre de 1938, con todas sus reformas y adiciones, es sin duda alguna el antecedente inmediato y de mayor importancia para la Ley de Atribuciones, pues sus preceptos contienen medidas iguales a las de la Ley materia de nuestro estudio, de tal suerte que los artículos segundo, tercero, cuarto, quinto y séptimo de dicho reglamento, tienen en esencia el mismo contenido que los artículos segundo, cuarto, sexto, párrafo segundo del artículo cuarto y veinte respectivamente, de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, ya que ambos preceptos se refieren, en el mismo orden anterior, a las facultades para imponer precios máximos a las mercancías a que aluden sus preceptos; para imponer la obligación a las personas que tengan en existencia los citados artículos a ponerlos en venta a precios que no excedan de los máximos autorizados; a no considerar como violación de lo anterior la existencia de materiales, materias primas o mercancías, cuando no sean en mayor cantidad de la necesaria para el abastecimiento de sus industrias durante un año; a definir el uso preferente que deba darse a las mercancías a que se refieren las disposiciones antes indicadas, y por último, a la obligación que tienen las autoridades locales de colaborar para el cumplimiento de las medidas adoptadas por los preceptos antes aludidos.

De lo dicho en los párrafos anteriores, cabe hacer en nuestro concepto, las observaciones siguientes:

a).—Desde hace tiempo nuestro gobierno se ha preocupado por intervenir ampliamente en la economía, propósito fácilmente comprobable mediante la lectura de las leyes y reglamentos a que nos hemos referido.

b).—Esta intervención se ha hecho patente principalmente al través del Reglamento Sobre Artículos de Consumo Necesario primeramente, y después de una manera más extensa y completa en la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

c).—La legislación de este carácter ha sido elaborada en nuestro país durante épocas de emergencia, como son la Segunda Guerra Mundial y la de Corea en cuyos períodos se crearon el Reglamento y la Ley aludidos, según se desprende de las fechas en que fueron expedidos, y

d).—Para terminar, creemos que tanto los preceptos relativos de la Ley de Monopolios, como el Reglamento Sobre Artículos de Consumo Necesario, se encuentran en la actualidad derogados tácitamente por la mencionada Ley de Atribuciones, de acuerdo con el principio de que la Ley posterior deroga a la anterior; en apoyo a esto, existe el amparo número mil ciento catorce de mil novecientos cincuenta y siete, promovido por Procter & Gamble ante el Juzgado Segundo de

Distrito en Materia Administrativa del D. F., en el que se sostuvo con éxito, entre otros agravios, el consistente en considerar que el reglamento Sobre Artículos de Consumo Necesario y la Ley de Monopolios en su parte relativa, quedaron derogados por la Ley objeto de nuestro trabajo.

II.—EXPOSICION DE MOTIVOS.

La Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, fue publicada en el Diario Oficial de fecha 30 de diciembre de 1950; como resultado de la iniciativa presentada por el C. Presidente de la República al Congreso de la Unión, a fin de que se expidiera una ley por la que se concedan facultades al Ejecutivo para regular las actividades industriales o comerciales relacionadas con los productos que representan renglones considerables en la economía del país.

La exposición de motivos del proyecto de la ley que nos proponemos comentar, comienza con el "análisis de la situación actual del mundo y de la irrefutable consideración de que a partir de la guerra anterior, pasando por el agudo ciclo de la post-guerra, vive el mundo una anormalidad constante, que se traduce en una forma evidente en una inestabilidad de los factores económicos, en una sensación de inseguridad sobre el futuro inmediato; en un propósito de procurar salvaguardar (dentro de ese marco de inseguridad) los niveles económicos que pueden afectar a las grandes masas de población y, sobre todo, la tendencia de adoptar las medidas inherentes a este estado de emergencia, las que ya han sido tomadas, entre otros países, por los Estados Unidos de Norteamérica, que es al mismo tiempo nuestro proveedor y nuestro mejor mercado, por lo que necesariamente habrán de repercutir en los más importantes renglones de la industria y del comercio nacionales, con los consiguientes y graves trastornos en la economía de nuestro pueblo" (36).

Del análisis anterior, se desprende la necesidad de contar con la ley proyectada por el Ejecutivo, "encaminada a regular la intervención del Estado en Materia Económica, a fin de encauzar jurídicamente la ingerencia del Estado en las actividades industriales y comerciales de los particulares, en forma tal que reconociéndose los legítimos derechos de éstos, quede respaldado el interés general de la Nación, coordinándose y subordinándose los intereses privados a los más altos de la colectividad" (37).

Los propósitos que se persiguen fundamentalmente con la expedición de la ley a que nos referimos, son los siguientes:

1.—Evitar los trastornos ocasionados en los factores económicos del país, como son los aumentos injustificados de precios.

2.—Combatir el encarecimiento de los artículos destinados al consumo general.

3.—Atacar los fenómenos de escasez en el abastecimiento de materias primas y de equipos y maquinaria para la industria, y

4.—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.

Por otra parte, la propia exposición de motivos a la ley que nos ocupa, trata de apoyar constitucionalmente su contenido en la fracción décima del artículo 73 de nuestra Carta Magna por la que se faculta al Congreso a legislar en materia de comercio; así como en el artículo cuarto de nuestra propia Ley Fundamental, en el párrafo que dispone refiriéndose a la libertad de ocupación, que "el ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse.... por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley cuando se ofendan los derechos de la sociedad"; y en el Artículo 27 Constitucional que 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".

III.—DISCUSION Y APROBACION.

La iniciativa a que hemos aludido, fue presentada en la Cámara de Diputados el 18 de diciembre de 1950, en la que durante su sesión de 21 del propio mes, se acordó pasara a la Comisión de Economía para su estudio; en el cual ésta hace notar únicamente que la ley que se dictamina "parece a primera vista rígida, pero tal impresión se borra cuando se piensa en la infinidad de antecedentes dispersos principalmente en los preceptos de la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional".

Más tarde el proyecto fue aprobado por unanimidad de votos.

Pasado a revisión el expediente a la Cámara de Senadores, se puso a discusión la ley tantas veces mencionada, durante la sesión de 28 de diciembre de 1950, en la que sólo el C. Senador Juan Manuel Elizondo habló en contra de la ley, expresando lo siguiente:

"A pesar de la constante exigencia que he presentado ante esta Cámara, señalando la obligación que tiene el Estado de intervenir en el proceso de la economía nacional para orientarla en beneficio de la gran masa de la población mexicana, me veo precisado a votar contra la iniciativa, porque ella es, además de incompleta, ineficaz para el objeto que menciono, y porque forma parte de un sistema de legislación de emergencia dictado al margen de la Constitución, por no haberse proclamado antes el estado de emergencia nacional de acuerdo con el procedimiento que la propia Constitución señala. Para mí ésta última es la objeción fundamental.

Se ha seguido un procedimiento para restringir los derechos y las libertades que están contenidas en la Constitución General de la República, porque se ha visto que en la realidad, no hay nada que justifique la declaratoria del Estado de Emergencia. En efecto, no se ha pro-

ducido ningún hecho nuevo que haya alterado la tranquilidad de la República.

La preocupación que inspira la iniciativa en el sentido de prevenir los efectos de la especulación y del abuso en la economía, es en el mejor de los casos, tardía, porque todos sabemos que en México, desde hace mucho tiempo, se abusa del poder económico y se especula a más no poder en perjuicio directo de la mayoría de la población.

En el fondo, la iniciativa tiene por objeto disfrazar el hecho real de que, en tiempo de paz, se está dotando al Estado de facultades extraordinarias verdaderamente dictatoriales, sin causa aparente que las justifique.

Por esta razón, siendo partidario declarado y confeso de la Intervención del Estado en la economía, voto contra el aspecto y la proyección políticos de esta iniciativa'' (38).

Por su parte los CC. Senadores González Flores y Velázquez hablaron en pro de la iniciativa, sin que lo expuesto por ellos tenga interés para nuestro estudio, razón por la cual no haremos referencia a sus palabras.

Después de lo anterior, se sometió a votación el proyecto tantas veces dicho, que resultó aprobado por mayoría y se pasó al Ejecutivo de la Unión para los efectos constitucionales.

IV.—CONTENIDO.

Para realizar los propósitos perseguidos por el Ejecutivo, mismos que fueron enunciados por nosotros en el inciso segundo de este capítulo, se adoptaron las medidas establecidas en las disposiciones de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica y que a continuación nos referiremos.

En el artículo primero de la Ley de Atribuciones, se señala el ámbito personal de validez de sus preceptos, al decir que se aplicará a las empresas cuyas actividades sean las industriales o comerciales, siempre que se relacionen con la producción y distribución de artículos alimenticios de consumo generalizado, efectos de uso general para el vestido de la población del país, materias primas indispensables para las actividades industriales de la nación, productos de las industrias fundamentales, artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional, y en general, según lo dispuesto por la fracción sexta de esta disposición, los artículos que representen renglones considerables de la actividad económica mexicana; dejando fuera de lo dispuesto por este precepto las mercancías de lujo.

Como vemos, el criterio seguido por el legislador es el de sujetar todas las actividades económicas del país que tengan cierta importancia, al control del Ejecutivo, a quien además se le faculta para determinar cuáles mercancías deberán considerarse incluídas en cada una de las fracciones del artículo que nos ocupa, con lo cual se concede una atribución amplísima que representa al Ejecutivo un poder cuyo ejercicio no queda sujeto al control de nadie, razón por la que en un mo-

mento dado su ejercicio arbitrario puede afectar gravemente a la iniciativa privada.

En materia de precios, los artículos segundo y tercero de la ley comentada por nosotros, facultan al Ejecutivo Federal para fijar precios máximos tanto al mayoreo como al menudeo, sobre la base de reconocer una utilidad razonable; y la de congelar dichos precios, siempre que se trate de las mercancías que se encuentran enumeradas dentro del artículo primero antes citado. Asimismo el artículo cuarto de la propia ley, autoriza al Ejecutivo Federal para imponer la venta forzada, a precios que no excedan de los máximos autorizados, excluyendo desde luego los materiales o materias primas que en general, tengan los industriales para el abastecimiento de sus actividades durante un año.

El sistema de control seguido por la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica al través de sus artículos segundo y tercero, fué el directo en su forma típica, como es la fijación administrativa de precios y la congelación de los mismos.

El artículo quinto, otorga al Ejecutivo la facultad para determinar la forma en que se deba realizar la distribución de los artículos producidos en el país o importados, para imponer racionamientos y establecer prioridades para atender las demandas por razones de interés general, cuando el volumen de las mercancías a que se refiere la ley, sea insuficiente en relación con la demanda.

El propio ejecutivo Federal, está autorizado por el artículo sexto, para definir en todo caso el uso que deba darse a las mercancías a que hace referencia el artículo primero de la ley tantas veces mencionada.

El artículo séptimo faculta al Ejecutivo a dictar disposiciones sobre la organización de la distribución de las mercancías a que se refiere la ley, a fin de evitar las intermediaciones innecesarias o excesivas que provoquen el encarecimiento de dichas mercancías.

Por el artículo octavo de la propia ley, se faculta al Ejecutivo a decidir sobre la producción preferente de las fábricas, supeditándose esta facultad al hecho de que no se afecte la economía de las factorías, o que éstas sean compensadas.

Asimismo, el Ejecutivo Federal de acuerdo con el artículo noveno de la ley que nos ocupa, está facultado para imponer restricciones y regular las importaciones y exportaciones de acuerdo con las necesidades del país, y a obligar a los productores a satisfacer en primer lugar las demandas del mercado nacional, al precio del exterior, descontando del mismo los gastos de flete, seguros, impuestos y demás gastos de exportación, según se desprende de lo dispuesto por el artículo décimo de la tantas veces mencionada Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

En los casos a que se refiere el artículo noveno, los permisos de exportación e importación de mercancías, se concederán directamente a los interesados, con exclusión de intermediarios.

En el artículo once de la ley que comentamos, se impone la obligación a los agricultores, industriales, comerciantes y empresas de

transporte, de proporcionar al Ejecutivo Federal, bajo protesta de decir verdad, los datos necesarios para el mejor cumplimiento de la misma, facultando al propio Ejecutivo para obtener las comprobaciones que se requieran.

Según lo dispuesto por el artículo décimo segundo de la ley que venimos mencionando, el Ejecutivo Federal podrá decretar la ocupación temporal de las negociaciones industriales, cuando sea necesaria tal medida para mantener o incrementar la producción de las mercancías enumeradas en el artículo primero de la misma; procediendo la misma medida cuando sea indispensable para que las actividades de la empresa respectiva se desarrollen conforme a lo dispuesto por las autoridades con apego a esta ley o sus reglamentos.

Para cumplir eficazmente con las funciones de la ley estudiada por nosotros, el artículo décimotercero de la misma, faculta al ya citado Ejecutivo Federal, a imponer las siguientes sanciones administrativas:

I.—Multa, de $100.00 hasta $20,000.00.

Cuando persista la infracción, podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin que se dé cumplimiento al mandato respectivo.

II.—Clausura temporal por noventa días o definitiva cuando se trate exclusivamente de negociaciones comerciales.

III.—Arresto hasta por treinta y seis horas.

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

El artículo catorce de la ley, concede acción pública para denunciar las violaciones a la misma, sus reglamentos o disposiciones concretas dictadas con apoyo en los mismos; considerando que son de orden público y de interés general sus preceptos, según lo dispuesto por el artículo quince de la propia ley.

La Ley de Atribuciones consagra en su artículo décimo sexto el recurso de reconsideración para los afectados por los actos y disposiciones emanadas de la ley y sus reglamentos, siempre y cuando lo soliciten dentro del plazo de ocho días, aportando los datos y pruebas que estimen pertinentes.

El Ejecutivo Federal está facultado para constituír en los términos del reglamento, según el artículo 17 de la ley a la que nos venimos refiriendo, organismos consultivos integrados por elementos oficiales y particulares para colaborar en el cumplimiento tanto de la ley como de sus reglamentos.

Las facultades concedidas al Ejecutivo Federal en los tres primeros artículos de la ley, deben ser ejercidas según lo dispuesto por el artículo 28 de la misma, mediante decretos que dicte el propio Ejecutivo.

Por lo que dispone el penúltimo artículo de la ley que comentamos, la Secretaría de Economía será la encargada de aplicar las disposiciones que la ley establece de acuerdo con la forma que los reglamentos de la misma señale.

Para el debido y eficaz cumplimiento de los preceptos de la Ley de Atribuciones y de las disposiciones derivadas de la misma, su últi-

mo artículo establece que las autoridades locales deberán prestar al Ejecutivo Federal la cooperación que sea necesaria.

Dentro de los dos artículos transitorios de la tantas veces mencionada Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, se establece, por el primero, su ámbito temporal de validez, pues ordena que la vigencia de la misma comenzará el día de su publicación en el Diario Oficial, y en el segundo se ordena al Ejecutivo reglamentar dicha ley a la brevedad posible.

Por último, diremos que la ley que estudiamos fué refrendada por los CC. Secretarios de Economía y de Gobernación, el C. Sub-Secretario de Hacienda y Crédito Público y el C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, sin embargo no fué refrendada por el C. Secretario de Agricultura no obstante que su refrendo era necesario para lo relativo a productos agrícolas.

V.—CONSTITUCIONALIDAD Y EFICACIA.

En el inciso anterior, tratamos lo relativo al contenido de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, dentro de él vimos las facultades que en esa ley se confieren al Ejecutivo para regular las actividades industriales y comerciales que se relacionan con la producción, distribución y consumo de artículos alimenticios, efectos de uso general para el vestido, materias primas esenciales, productos de las industrias fundamentales, artículos producidos por ramas importantes de la industria del país, y en general, los productos que representen renglones considerables de la economía mexicana.

De lo expresado en el párrafo que antecede, podemos decir que la ley estudiada por nosotros afecta casi la totalidad de las actividades de la población que tengan algún interés económico, razón por la cual dicha ley debe estar perfectamente fundada, así como aplicada correctamente, ya que de lo contrario se puede afectar gravemente tanto la esfera jurídica de los particulares, como sus intereses sin ningún beneficio para nuestra nación, por tal motivo en este inciso estudiaremos si la ley que nos ocupa encuadra con nuestro régimen constitucional o si por el contrario rebasa la órbita de lo preceptuado por nuestra Constitución respecto a las facultades del Estado en esta materia.

El Ejecutivo Federal consideró innecesario para la expedición de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, proceder a la suspensión de las garantías relativas en los términos del artículo 29 constitucional, no obstante que en su iniciativa señala como una de las causas que dieron origen a la misma, un estado de emergencia.

Esta decisión, motivó la crítica del Senador Juan Manuel Elizondo, a la que ya nos referimos con anterioridad y que, en nuestro concepto, es acertada, por las razones que a continuación trataremos.

Aunque consideramos que la intervención del Estado en la economía es necesaria en ciertos aspectos y en épocas determinadas, y que por otra parte nuestra Constitución faculta al Estado para intervenir

en esta materia, no creemos que la intervención tan amplia que establece la Ley de Atribuciones del Ejecutivo, se justifique a la luz de los preceptos constitucionales señalados como sus fundamentos.

En primer término, nos referiremos a la fracción décima del artículo 73 de nuestra Ley Fundamental, que según el Ejecutivo al consagrar que "es facultad del Congreso de la Unión legislar en materia de comercio", precisa la competencia de dicho Congreso para dictar las medidas de política económica que se establecen en la Ley de Atribuciones.

Sin embargo estimamos que la apreciación anterior, es errónea, pues la interpretación que debemos hacer de dicho precepto, es en el sentido de que éste señala de una manera específica y limitativa las facultades del Congreso para legislar en hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, etc., por una parte, y por otra, la de que está facultad de legislar en materia de comercio, se refiere únicamente a que esta legislación sólo regule las relaciones jurídicas de los comerciantes, es decir, "esta facultad se extingue con la expedición de un Código que regule dichas relaciones" (39).

Por lo que hace al artículo Cuarto Constitucional que consagra la libertad de ocupación limitándola en su parte que dice: "Por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad" en que el Ejecutivo Federal apoyó su iniciativa, diremos que lo dispuesto por aquél, no sólo es insuficiente para tomarlo como base de las disposiciones de la ley que estudiamos, sino hasta contrario al espíritu y a la letra de dicha disposición Constitucional, pues creemos que para que la nación pueda vedar la libertad de ocupación (industria, comercio, trabajo) se requiere la realización de los siguientes presupuestos, que se dicte una resolución judicial, se ataquen derechos de tercero o se ofendan los derechos de la sociedad, a los cuales en nuestro concepto, no se dá lugar por el hecho de que las empresas fijen o seleccionen qué productos serán elaborados por sus fábricas siempre que sea lícita su producción.

Por último, el propio Ejecutivo en la exposición de Motivos de la ley que comentamos, funda sus disposiciones en el párrafo tercero del artículo 27 de la Carta Magna al decir que "la nación tendrá en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público" lo que en nuestra opinión no es correcto por dos razones, siendo la primera de ellas la de que la propiedad privada a que se refiere el artículo antes dicho, es la de las tierras y aguas, según se desprende de la simple lectura del mismo, y no la de las fábricas, entendidas éstas como centro de producción, o mercancías a que hace alusión la Ley de Atribuciones; y la segunda, es la que se relaciona con lo dispuesto por el artículo décimosegundo de la ley que nos ocupa, por el que se faculta al Ejecutivo Federal a llevar al cabo la ocupación temporal de negociaciones industriales cuando sea necesario, pues por una parte dicha ocupación no se debe considerar como una modalidad de la propiedad, ya que "la modalidad constituye una medida de carácter general y abstracto que viene a integrar

y configurar, no a transformar el régimen jurídico de la propiedad de los bienes en general, en un momento y lugar determinado'' (40); elementos estos de los que carece la ocupación a que se refiere el artículo 12 de la citada ley, que al cumplimentarse tiene un carácter concreto e individual; asimismo no es dable hablar de que se trate de una expropiación por causa de utilidad pública, pues no existe la indemnización a que se refiere el propio artículo 27 de nuestra Ley Fundamental.

Hecha la crítica a la interpretación que dió el Ejecutivo a los preceptos constitucionales que se invocaron como fundamento para expedir la Ley de Atribuciones, pasemos al análisis de los artículos de la misma, que en nuestro concepto tienen mayor relevancia.

Respecto al artículo primero de la ley que nos ocupa y que se refiere, según ya vimos con antelación, a los sujetos que deberá aplicarse dicha ley, cabe decir que por la magnitud de actividades comerciales e industriales que señala el mismo, sin tener en nuestra opinión facultades constitucionales para ello, se está violando el artículo 73 de nuestro Código Supremo en su fracción décima por las razones que ya apuntamos.

En lo relativo a la fijación administrativa de precios y a la congelación de los mismos, establecidos por los artículos segundo y tercero, nos parece que tales preceptos ~~además de ser~~ anticonstitucionales, ~~son peligrosos~~. SON

Su anticonstitucionalidad estriba en que estas disposiciones contrarían lo dispuesto por el artículo 28 de nuestro texto constitucional, pues si bien éste puede dar cabida a la fijación de precios máximos, cuando dice: ''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 precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicio 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''; dicha fijación de precios la limita a los casos en que se realicen los supuestos que el mismo señala, y no en la generalidad con que lo hace la ley estudiada por nosotros.

NO

Por otra parte, el control de precios es usado generalmente para atacar las amenzas de inflación tan frecuentes en la economía de un país subdesarrollado como el nuestro; sin embargo, esta medida es superficial y de aplicación delicada, pues únicamente debe recurrirse a ella en casos estrictamente necesarios, con carácter transitorio, para ser retirada en cuanto lo permitan las medidas de fondo que se hayan adoptado para destruír la inflación; además, dicho control es como dijimos, muy peligroso debido a que se requiere de otras medidas comple-

mentarias como son el racionamiento, las calidades, impuestos extraordinarios con los que se controle la demanda, mismos que pueden provocar escasez y mercado negro, como resultado de que la demanda excede a la oferta en virtud de la fijación de precios por el Estado.

Este tipo de intervención, tiene el inconveniente de desplazar el capital hacia otros comercios o industrias no sujetos a control, ocasionando que el problema de la escasez sea más grave.

Asimismo, analizando concretamente lo dispuesto por nuestra ley, podemos ver que esta no señala el procedimiento que deba seguirsa para el establecimiento de precios máximos, a pesar de que la fijación de los mismos requiere un minucioso estudio de los costos de producción, fletes, impuestos, seguros, etc. y de las condiciones del mercado, con el consiguiente riesgo de que el Ejecutivo en un momento dado abusando de esta facultad, controle los precios arbitrariamente.

NO

El artículo cuarto de la Ley de Atribuciones al facultar al Ejecutivo a imponer a las personas que tengan en existencia mercancías sujetas a control, la obligación de venderlas a precios que no excedan de los máximos autorizados, es corolario de las medidas adoptadas en los artículos segundo y tercero antes estudiados, pues constituye un complemento del Control de Precios, por lo que es válido repetir las objeciones hechas para la fijación de precios máximos.

NO

En el aspecto legal, el artículo cuarto de la ley que analizamos, al obligar a los particulares a poner en venta sus productos o mercancías, no limitándolo a los casos a que se refiere el artículo 28 Constitucional, viola lo dispuesto por nuestra Carta Magna en su artículo 14, que consagra que nadie podrá ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos, sin mediar juicio que se siga ante tribunales previamente establecidos al caso de que se trate y en el cual, se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho; por lo cual debemos concluir que la disposición que comentamos, también es anticonstitucional, pues entraña para los particulares, una privación de sus propiedades y derechos sin el correspondiente procedimiento legal.

La Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, en sus artículos quinto, sexto, séptimo y octavo, conceden al Ejecutivo facultades tendientes a equilibrar la oferta y la demanda, para lo cual impone racionamientos, establece prioridades, producción y uso preferente de algunos artículos e intervención en la distribución de las mercancías, medidas estas que constituyen el necesario complemento del control de precios, por lo que se les puede hacer una crítica semejante a la que hicimos de dicho control.

Por su parte, los artículos quinto y sexto, participan de las características de anticonstitucionalidad al igual que el artículo segundo de la misma, pues en ambos casos, se viola el principio de la libre concurrencia que preconiza el artículo 28 de nuestro texto constitucional en los términos antes expresados.

Por otro lado, el artículo séptimo de la ley tantas veces mencionada, al condenar toda intermediación que constituya un aumento en los

precios o se considere innecesaria; de hecho niega a los particulares toda posibilidad de intermediación, ya que por una parte ésta siempre provoca un aumento en los precios, y por otra, basta la declaración arbitraria del Ejecutivo en el sentido de que dicha intermediación no es necesaria, para impedir esta actividad, razones por las cuales en nuestro concepto, se contraría lo dispuesto por el artículo cuarto de la Constitución, que consagra la libertad de trabajo cuyos únicos límites son los derechos de un tercero o de la sociedad.

Al hablar en el apartado anterior lo relativo al contenido de la Ley de Atribuciones, dijimos que en su artículo octavo concede al Ejecutivo la facultad de decidir la producción preferente que deba hacerse en las fábricas, partiendo del principio de que el ejercicio de esta facultad, no afecte los resultados económicos de las mismas, o en su caso se les otorgue a éstas la compensación respectiva. Desde el punto de vista de su eficacia, creemos que esta disposición puede acarrear grandes perjuicios, pues tales medidas hacen que la iniciativa privada abandone las actividades sujetas a control con el consiguiente descenso en algunos aspectos de la producción; por otra parte estimamos que al suplir el Estado la decisión de los productores respecto a las mercancías que producirán, se está invadiendo el radio de acción de los particulares, destruyendo de hecho el principio de la libre concurrencia consagrado por nuestra Constitución, además de violar lo dispuesto por el artículo cuarto de la propia Constitución en términos semejantes al artículo anterior que acabamos de examinar.

NO

Por lo que hace al comercio internacional, los artículos noveno y décimo de la ley tema de este capítulo, facultan al Ejecutivo, según el primero de ellos, a imponer restricciones a las importaciones y exportaciones cuando así lo exijan las condiciones de nuestra economía y el mejor abastecimiento de las necesidades del país, y el décimo obliga a los exportadores de materias primas o artículos manufacturados a satisfacer, en primer término, la demanda del consumo nacional, disponiendo además que el precio de tales productos, nunca podrá ser más alto que el de éstos mismos en el extranjero, deducidos tanto los gastos necesarios para realizar la venta en el exterior, como los impuestos que causen dichos productos.

Estos dos preceptos como todos los de la ley, originalmente no tuvieron ningún apoyo en nuestra Constitución; sin embargo, en la actualidad podemos decir que dichas disposiciones son las únicas acordes con nuestra Ley Fundamental, gracias a la reforma, aunque extemporánea, del artículo 131 Constitucional que entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, misma que se hizo el 28 de marzo de 1951.

Desde el punto de vista práctico, el artículo noveno que estudiamos encuentra su justificación en la necesidad de que el gobierno ejerza un control de las actividades comerciales de carácter internacional, a fin de evitar por una parte, la fuga exagerada de divisas y por otra, el exceso de exportaciones que puede ser perjudicial para el mercado interno; por desgracia, no podemos decir lo mismo del artículo décimo,

pues la ligereza con que han actuado los organismos encargados de su aplicación, han provocado el descrédito de nuestro país en el extranjero, pues al obligar a ciertos productores a satisfacer el consumo nacional, se les impidió cumplir compromisos anteriores a la promulgación de la ley, que los mismos habían adquirido con mercados extranjeros. Del mismo modo, con motivo a la falta de estadísticas adecuadas para el caso y de antecedentes apegados a la realidad, del poder económico, de productores y consumidores, al aplicarse la Ley de Atribuciones sobre la base falsa de un supuesto mercado nacional, ocasionó bajas en las exportaciones y desiquilibrio de precios por la demanda insuficiente con todas sus consecuencias.

El décimo segundo artículo de la ley autoriza al Ejecutivo, según lo expusimos en el anterior apartado, a ocupar temporalmente las negociaciones industriales y es notoriamente anticonstitucional al contrariar lo preceptuado por los artículos 14 párrafo segundo y 16 de nuestro Código Supremo.

En efecto, la ocupación de las fábricas en los casos a que se refiere la ley tema de este trabajo, al no poderse considerar como una expropiación por causa de utilidad pública en virtud de carecer de la permanencia e indemnización a que hace alución el artículo 27 Constitucional por una parte, y por otra al no ser una modalidad de la propiedad de que habla el propio precepto, pues dicha ocupación no es una medida de carácter general y abstracto, no sólo carece de fundamento, sino que viola, como antes dijimos, lo dispuesto por el artículo catorce en su parte relativa que 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", y el artículo 16, en lo conducte que reza: "Nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud del mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Respecto a las sanciones, consideramos que el arresto a que se contrae la fracción III del artículo 13 de la ley, es violatorio de nuestra Constitución, pues la autoridad administrativa sólo tiene competencia según el artículo 21 Constitucional, para castigar con arresto hasta por 36 horas, a los infratores de los reglamentos gubernativos o de policía, dentro de los cuales no es dable clasificar a la ley tema central de nuestro estudio.

El recurso de reconsideración concedido en el artículo 16 de la propia ley, a los afectados por las resoluciones que se dicten en apoyo de la misma, nos parece incompleto y por tanto ineficaz, ya que al no establecer la suspensión de los actos realizados por el Ejecutivo, fundados en la Ley de Atribuciones, se hace necesario a los particulares demandar el juicio de garantías, sin agotar dicho recurso, para evitar se les causen perjuicios irreparables, tales como la pérdida de prestigio o de

dinero, provocados por el arresto o la clausura temporal o definitiva de sus negociaciones.

La facultad otorgada al Ejecutivo en el artículo 17 para constituir organismos consultivos, ha sido usada principalmente para la regulación del comercio exterior, creándose comités integrados por representantes de la Secretaría de Economía y de los sectores afectados, para ser consultados respecto a cada solicitud de exportación o importación de las mercancías controladas por esta Secretaría, siendo tal opinión requisito SINE QUA NON para la expedición de los permisos referidos; desgraciadamente estos comités no siempre cumplen con su misión imparcialmente, debido a los intereses creados que influyen en sus decisiones.

Los artículos 11, 14, 15 y 18 a 20 de la ley, no serán estudiados por nosotros en virtud de que sus disposiciones son de importancia secundaria al lado de las anteriormente comentadas y su procedencia o improcedencia, se encuentra en cierto modo sujeta a la constitucionalidad de los primeros.

Con lo anterior, concluímos el examen de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, la que no encuadra dentro de nuestro marco constitucional, por las razones expresadas en este capítulo.

CITAS Y BIBLIOGRAFIA

CAPITULO TERCERO.

36.—Diario de Debates de la Cámara de Senadores. Pág. 63., 28 de diciembre de 1950.

37.—Diario de Debates de la Cámara de Diputados. Pág. 18., 21 de diciembre de 1950.

38.—Diario de Debates de la Cámara de Senadores citado. Pág. 67.

39.—ANTONIO CARRILLO FLORES. Op. cit. Pág. 46.

40.—GABINO FRAGA.—Derecho Administrativo. Pág. 514. Quinta Edición. México. 1952.

A. —RAFAEL PIZARRO SUAREZ.—Ponencia a la XVII Convención Nacional Bancaria. Abril. 1951. Guadalajara. México.

B. —Informe Anual de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación. Alfonso Cardoso. México. 1952.

CONCLUSIONES

I.—El Liberalismo es la tesis que pugna por el bien individual, al que considera como único elemento necesario y suficiente para lograr el bien de la sociedad, debiendo por tanto ser el individuo el único agente del movimiento económico, condenando toda intromisión del Estado en esta materia.

II.—El Intervencionismo de Estado, en oposición al Liberalismo, tiende a controlar la economía regulándola y reglamentándola en beneficio de la sociedad; siendo en la actualidad aceptado en casi la totalidad de los países. Dicha intervención puede tener diferentes grados y formas, según las necesidades que se presenten en cada país y de cómo se presenten.

III.—En nuestro país, ha existido siempre una intervención del Estado aunque de diferente intensidad y con fines diversos, según la época de que se trate.

IV.—En México, el abuso del sistema liberal seguido en la Constitución de 1857, provocó el desequilibrio en el reparto de la riqueza y con ello graves trastornos de índole político y económico.

V.—La Constitución General de la República otorga al gobierno mexicano, facultades para intervenir en la vida económica, mediante el cumplimiento de los requisitos que la misma establece.

VI.—El Estado mexicano, durante los últimos años, ha intervenido en la economía, cada día en mayor grado al través de la Legislación y los organismos a que nos referimos en el capítulo segundo.

VII.—Los antecedentes directos e inmediatos de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, son los preceptos relativos de la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional y el Reglamento Sobre Artículos de Consumo Necesario.

VIII.—Según la exposición de motivos de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, la creación de ésta

obedece a la necesidad de hacer frente a una situación de emergencia.

IX.—El legislador mexicano ha equivocado el procedimiento al elaborar la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, pues las medidas de control económico que contiene la misma, y las finalidades que con ella se persiguen, pudieron ser logradas con la suspensión de garantías individuales en los términos del Artículo 29 Constitucional.

X.—Las disposiciones de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, son contrarias al texto y al espíritu de nuestra Carta Magna y por tanto, dicha ley es anticonstitucional y consideramos debe ser abrogada.

APENDICE

El incluir en la presente obra a manera de Apéndice la legislación relacionada con el tema sujeto a estudio, tiene como finalidad facilitar al lector cualquier consulta, ya que no existe ninguna publicación de la misma, a excepción de la que se hace en el Diario Oficial respectivo.

APENDICE

A.—LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA

ARTICULO 1o.—Las disposiciones de la presente Ley serán aplicables a las empresas que efectúen actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción y distribución de las siguientes mercancías:

I.—Artículos alimenticios de consumo generalizado;

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

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

IV.—Productos de las industrias fundamentales;

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

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

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

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

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

ARTICULO 3o.—El Ejecutivo Federal podrá disponer, tratándose de las mercancías mencionadas en el artículo 1o. que no se eleven los precios de mercado vigentes en fecha determinada, sin la previa autorización oficial.

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

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

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

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

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

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

ARTICULO 6o.—El Ejecutivo Federal estará autorizado en todo caso para

definir el uso preferente que deba darse a las mercancías comprendidas en el artículo 1o.

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

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

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

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

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

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

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

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

ARTICULO 13.—El Ejecutivo Federal, para el eficaz cumplimiento de las funciones que le encomienda esta ley, queda facultado para imponer las siguientes sanciones administrativas:

I.—Multa de $100.00 hasta $20,000.00.

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

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

III.—Arresto hasta por 36 horas.

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

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

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

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

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

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

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

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

TRANSITORIOS:

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

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

B.—REGLAMENTO DE LOS ARTICULOS 2o., 3o., 4o., 8o., 11, 13, 14, 16 a 20 DE LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES AL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.

ARTICULO 1o.—La Secretaría de Economía realizará los estudios y tomará los informes que sean necesarios para que el Ejecutivo Federal decrete los precios máximos cuando así proceda.

Dichos estudios deberán comprender la investigación de los costos de producción y distribución, tomando en cuenta la inversión prudente de capital, así como la utilidad razonable que a juicio de la Secretaría deba reconocerse.

Los estudios a que este artículo se contrae podrán referirse a fijación de precios máximos de aplicación en toda la República, en zonas de la misma, o en localidades determinadas.

Para los efectos del párrafo anterior la Secretaría recabará de las empresas que corresponda todos los informes necesarios sobre inversión y demás elementos de los costos, en la inteligencia, de que los interesados no podrán hacer valer, en los casos en que interpongan la reconsideración de las resoluciones del Ejecutivo Federal, argumentos derivados de datos que no hubieren proporcionado a la propia Secretaría.

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

ARTICULO 2o.—La Secretaría de Economía efectuará los estudios que se relacionen con las modificaciones de precios máximos establecidos por el Ejecutivo Federal, teniendo en cuenta lo preceptuado en el artículo anterior y además las siguientes bases:

1.—No deberán considerarse como factores para una modificación de un precio máximo, la elevación o reducción de precios de mano de obra, equipos, materias primas u otro elemento del costo, que sean de carácter transitorio;

2.—La Secretaría de Economía no deberá considerar en sus estudios destinados a la modificación de los precios máximos un incremento de las utili-

dades reconocidas a los productores o distribuidores, al establecerse el precio máximo respectivo.

ARTICULO 3o.—Las solicitudes que se formulen para obtener la autorización de elevar los precios en el caso del Artículo 3o. de la Ley, serán objeto de estudio y resolución por la Secretaría de Economía conforme a las siguientes bases:

1.—Se analizarán los elementos que señalan los Artículos 1o. y 2o.

2.—No se tomarán en consideración las elevaciones en el costo de la mercancía respectiva, que puedan absorberse por los empresarios, manteniendo en su favor una utilidad razonable.

ARTICULO 4o.—Los interesados en obtener la modificación de los precios oficiales deberán presentar ante la Dirección General de Comercio o ante los Agentes Generales de la Secretaría de Economía, una solicitud en la que expresen circunstanciadamente las razones de la petición y acompañarán a la misma los documentos en que la apoyen.

La autoridad respectiva examinará la solicitud y dentro de un plazo de 10 días podrá solicitar del interesado datos o documentos adicionales, los que deberán proporcionarse en un término no mayor de 10 días. Recibidos éstos, la autoridad resolverá en un plazo de 10 días.

En caso de que no se requieran datos o documentos adicionales, la solicitud se decidirá en un plazo de 10 días, después de la presentación de la misma.

Si la Secretaría o sus Agencias solicitaran datos o documentos y éstos no se exhibieran por el interesado, podrán aquéllas practicar las investigaciones que estimen pertinentes, usando para ello de un término de 15 días y posteriormente, en un plazo de 10 días, resolverán sobre la petición formulada, con los elementos de que dispongan.

ARTICULO 5o.—Los Agentes Generales de la Secretaría de Economía enviarán a ésta, con todos los antecedentes, incluyendo la opinión del Comité de Precios y Distribución, los estudios que efectúen relacionados con la fijación o modificación de precios oficiales en sus respectivas jurisdicciones, a fin de que la propia Secretaría resuelva en la forma que sea procedente.

ARTICULO 6o.—Los productores y comerciantes tendrán la obligación de efectuar la venta, sin limitación alguna, de las mercancías que el Ejecutivo Federal haya declarado comprendidas en el artículo 1o. de la Ley, salvo el caso previsto en el párrafo segundo del artículo 1o. de la misma y los siguientes, derivados de la aplicación del artículo 5o. del propio ordenamiento legal:

1.—Que se haya establecido la forma en que la distribución de las mercancías deba realizarse;

2.—Que exista un racionamiento de la mercancía de que se trate, impuesto oficialmente;

3.—Que la autoridad competente haya implantado prioridades de los efectos que corresponda.

ARTICULO 7o.—La Secretaría de Economía podrá acordar que los productores y los comerciantes al mayoreo de las mercancías comprendidas en el Artículo 1o. de la Ley a que el presente Reglamento se contrae, o sólo de algunas de ellas, comuniquen a su clientela habitual, dentro de los 10 días siguientes a la orden mencionada, los precios de venta de dichas mercancías, enviando a la Secretaría de Economía, o en su caso a las Agencias Generales de la misma, un ejemplar de la notificación mencionada.

ARTICULO 8o.—Los comerciantes estarán obligados a fijar en sus establecimientos y a la vista del público una lista indicando los precios de los artículos que hubieren sido objeto de determinación para el Ejecutivo Federal, de acuerdo con los Artículos 2o. ó 3o. de la Ley, pero solo en cuanto a los comprendidos en la Fracción I del Artículo 1o. de la misma Ley. Además, en caso de exhibir esas mercancías, sobre ellas deberán figurar un rótulo o etiqueta con la indicación de precio.

ARTICULO 9o.—La Secretaría de Economía, en los casos que lo estime necesario, podrá imponer a los comerciantes la obligación indicada en el artículo anterior, tratándose de las mercancías a que se refieren las demás fracciones del citado artículo 1o. de la ley.

ARTICULO 10.—La Secretaría de Economía ejercerá la facultad concedida al Ejecutivo Federal por el artículo 8o. de la ley conforme a las siguientes reglas:

1.—Sólo podrán resolver que una planta industrial produzca preferentemente determinado artículo, cuando éste sea de los que habitualmente fabrique la empresa;

2.—La resolución en que se acuerde la producción preferente sólo podrá dictarse en los siguientes casos:

a).—Si existiera escasez del artículo respectivo.

b).—Si la mercancía de que se trate no se produce en el país en volumen suficiente.

c).—Si no existe posibilidad o facilidad para importar la referida mercancía en la proporción que sea necesaria.

3.—El acuerdo en que ordene la producción preferente no podrá referirse sino a mercancías de las declaradas comprendidas por el Ejecutivo Federal en el artículo 1o. de la ley.

En caso de que la empresa o empresas a las que hubiere ordenado la producción preferente indicada en este artículo consideren que la orden afecta perjudicialmente a sus intereses, deberán manifestarlo por escrito a la Secretaría de Economía proporcionando la comprobación correspondiente, para los efectos de la parte final del artículo 8o. de la ley.

ARTICULO 11.—A solicitud de la Secretaría de Economía o de sus dependencias, los productores o comerciantes estarán obligados a informar acerca de sus fuentes de aprovisionamiento de materias primas o productos manufacturados.

ARTICULO 12.—A requerimiento de la Secretaría de Economía o de sus dependencias, los productores y los comerciantes al mayoreo, estarán obligados a informar acerca de la distribución de sus productos, indicando los volúmenes vendidos, los precios de los mismos y las personas a las que se hubieren hecho las ventas.

ARTICULO 13.—Mediante orden de la Secretaría de Economía o de sus dependencias, los productores y los comerciantes estarán obligados a proporcionar datos sobre existencias de determinadas mercancías que la Secretaría señale. Asimismo informarán sobre compras pendientes de entrega.

ARTICULO 14.—Las empresas de transportes tendrán la obligación de suministrar a la Secretaría de Economía o a sus Agencias, cuando lo soliciten, datos sobre mercancías y volúmenes de las mismas, que hubieren recibido para su transporte, que tengan en tránsito o hayan transportado, así como en las almacenadas en sus bodegas, siempre que se trate de efectos que estén comprendidos en la ley que se reglamenta.

También estarán obligados a proporcionar datos a la Secretaría de Economía o a sus Agencias, a su solicitud, los Almacenes Generales de Depósito, respecto de las mercancías a que se contrae el párrafo anterior.

ARTICULO 15.—Los comerciantes detallistas estarán obligados a informar a la Secretaría de Economía, a sus Agencias o a las autoridades locales que corresponda, sobre los aumentos de precios hechos por los mayoristas tratándose de las mercancías que se declaren comprendidas en la ley.

ARTICULO 16.—Los datos y documentos que productores y comerciantes proporcionen a la Secretaría de Economía o a sus dependencias, relativos a costos, procesos de elaboración y fuentes de aprovisionamiento, conforme a lo dispuesto en la ley y en este reglamento, tendrán el carácter de confidenciales y sólo podrán utilizarse para los fines que hubieran determinado la presentación de los mismos.

ARTICULO 17.—La Secretaría de Economía procederá a constituir la Co-

misión Nacional de Precios, con el carácter de organismo consultivo, que tendrá la integración y las funciones que se indican en los dos artículos siguientes y funcionará conforme al Reglamento que la propia Secretaría expida, previa opinión del mismo organismo.

ARTICULO 18.—La Comisión Nacional de Precios será presidida por el Secretario de Economía o por el funcionario que legalmente deba representarlo y se integrará por un representante de las siguientes dependencias, instituciones y agrupaciones:

Secretaría de Agricultura y Ganadería.
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
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.
Ferrocarriles Nacionales de México.
Confederación Nacional de Cámaras de Comercio.
Confederación Nacional de Cámaras Industriales.
Cámara Nacional de la Industria de Transformación.
Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México.
Organizaciones de obreros y
Organizaciones de Agricultores y Campesinos.

Las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal estarán representados por los titulares de esas dependencias o por los Subsecretarios, o por el Secretario General del Departamento del Distrito Federal, respectivamente. Las Instituciones de Crédito, y las Instituciones públicas, mencionadas estarán representadas por los directores o gerentes generales o por los funcionarios de la categoría inmediata.

ARTICULO 19.—La Comisión Nacional de Precios funcionará en pleno, reuniéndose por lo menos una vez al mes, o mediante un Comité Directivo, que como mínimo tendrá una sesión por semana y se constituirá como sigue:

Por el Secretario de Economía o su representante y por los representantes de:

Secretaría de Agricultura y Ganadería.
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
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.

ARTICULO 20.—La Comisión Nacional de Precios tendrá las siguientes atribuciones:

1.—Dictaminar sobre las medidas que deban adoptarse en todo el país, para dar cumplimiento a la ley y a este reglamento.

2.—Analizar los resultados de las medidas adoptadas y en su caso proponer las modificaciones a las mismas, que sean procedentes.

3.—Realizar estudios sobre el abastecimiento nacional de las mercancías comprendidas en la ley, así como sobre la distribución de las mismas, a efecto de sugerir las disposiciones adecuadas para lograr la mejor satisfacción de las necesidades colectivas.

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

5.—Mantener relaciones con los comités especiales que se constituyan tanto en el Distrito Federal como en las entidades de la República, a fin de discutir y opinar ante la Secretaría de Economía en cuanto a la actuación que están desarrollando dichos comités y a la que deban realizar en el futuro.

ARTICULO 21.—La Secretaría de Economía, teniendo en cuenta el parecer de la Comisión Nacional de Precios, constituirá comités especiales para ramas de la producción o distribución, que se integrarán por un máximo de cinco personas, bajo la presidencia de un representante de la Secretaría de Economía, y los cuales tendrán por objeto:

1.—Examinar los problemas relativos a la producción o distribución de las mercancías comprendidas dentro de la ley.

2.—Estudiar los costos correspondientes a las mismas mercancías y los precios oficiales que en su caso deben señalárseles.

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

4.—Dictaminar sobre el ejercicio de la facultad a que se contrae el artículo 8o. de la ley.

5.—Estudiar y examinar cualquier otro problema que se relacione con la aplicación de la ley y sus reglamentos, que le sea encomendado por la Secretaría.

ARTICULO 22.—La Secretaría de Economía procederá a constituir y bajo la presidencia del Agente de Economía en las poblaciones de la República que sea necesario, Comités de Precios y Distribución, los que tendrán a su cargo el estudio de los problemas señalados en el artículo anterior y, además, la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones dictadas conforme a la ley y reglamentos, especialmente las que se refieren al acatamiento de los precios, órdenes de racionamiento y venta obligatoria de las mercancías a los precios oficiales.

ARTICULO 23.—La Secretaría de Economía expedirá los Reglamentos relativos a los Comités que se mencionan en los dos artículos precedentes.

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

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

El resultado de las investigaciones que las distintas autoridades locales lleven a cabo y las actas y constancias que se levanten deberán ser turnados a la Secretaría de Economía o a sus Agencias para que se proceda conforme a la ley o reglamentos.

ARTICULO 25.—Las denuncias que se hagan en ejercicio de la acción pública que la ley concede, deberán ser atendidas e investigadas por la Secretaría de Economía y sus dependencias y por las autoridades locales que se mencionan en el artículo anterior, y cualquier agente de autoridad que tenga a su cargo ejercer funciones de vigilancia estará obligado a recibir y atender las denuncias que se le hagan.

ARTICULO 26.—Salvo disposición expresa en contrario de la Secretaría de Economía, las decisiones que a la misma corresponde dictar conforme a la ley y a este reglamento podrán emitirse también por sus agencias generales, para regir dentro de sus jurisdicciones respectivas.

Las propias Agencias Generales no podrán dictar resoluciones ocasionadas a la aplicación de los Artículos 5o. a 10 de la Ley y en ese caso se limitarán a enviar sus propuestas a la Secretaría de Economía para que esta autoridad resuelva lo conducente. Tampoco podrán aplicar lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley, por tratarse de facultad atribuida legalmente al Ejecutivo Federal.

ARTICULO 27.—Se faculta a la Secretaría de Economía para llevar a cabo la reorganización que sea necesaria en sus dependencias, a efecto de realizar la más eficaz aplicación de las disposiciones de la ley y de este Reglamento, teniendo en cuenta la creación de los organismos a que se refieren los artículos 17 a 22 y la necesidad de lograr una acción expedita y coordinada co-

mo las Agencias Generales de la misma Secretaría en la República y con las autoridades locales.

ARTICULO 28.—El recurso de reconsideración que establece el artículo 16 de la ley podrá interponerse, dentro del plazo que el mismo indica, ante la Secretaría de Economía, o ante sus Agencias, cuando emane de éstas la resolución respectiva; pero en todo caso la decisión deberá dictarse por la Secretaría de Economía, a la que deberán turnar las Agencias la solicitud de reconsideración con sus antecedentes, en un plazo de tres días después de recibidos dichos documentos.

La Secretaría de Economía tendrá la facultad de requerir, dentro del plazo de diez días posteriores a la recepción de la solicitud, pruebas y documentos adicionales a las exhibidas por el recurrente y una vez que se presenten aquellos discutirán la resolución que corresponda dentro de un término de 10 días.

Si la Secretaría solicitara datos o documentos y éstos no se exhibieran por el interesado, podrá practicar las investigaciones que estime pertinentes usando para ello de un término de 15 días y posteriormente, en un plazo de 10 días, resolverá sobre la petición formulada, con los elementos de que disponga.

ARTICULO 29.—Todos los informes que en virtud de la Ley y de este Reglamento deben proporcionarse, se rendirán bajo protesta de decir verdad, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley.

ARTICULO 30.—La Secretaría de Economía o sus Agencias, según el caso, señalarán el plazo en que deben proporcionarse las informaciones y documentos que sean requeridos para cumplir con los preceptos de la Ley y de este Reglamento, plazos que sólo podrán prorrogarse por causas debidamente justificadas, a juicio de la autoridad que los señale.

ARTICULO 31.—Sin perjuicio de imponer las sanciones que la Ley establece, la Secretaría de Economía, o sus Agencias denunciarán ante el Ministerio Público Federal, para que se ejerza la acción que corresponda, los casos en que no se diera cumplimiento a la orden de rendir informes o presentar los documentos que sean necesarios para aplicar las disposiciones de la Ley y de este Reglamento, así como aquéllos en que se hubieren proporcionado datos o informes falsos.

ARTICULO 32.—Las obligaciones que este Reglamento establece a cargo de personas y empresas, para lograr el cumplimiento de los preceptos contenidos en la Ley, serán sancionados aplicando las disposiciones del artículo 13 de dicho ordenamiento legal.

ARTICULO 33.—La Secretaría de Economía y sus Agencias aplicarán las sanciones a que se refiere el Artículo 13 de la Ley, conforme a las siguientes disposiciones:

I.—A efecto de que la sanción no resulte excesiva, la fijación del monto de la multa se hará teniendo siempre en cuenta el valor que 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; así como el hecho, en su caso, de tratarse de reincidencia.

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

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

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

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

TRANSITORIOS:

ARTICULO PRIMERO.—Se derogan los artículos 3o. al 6o. del Decreto expedido por el Ejecutivo Federal el día 2 del presente mes, en el que se hace una determinación de mercancías comprendidas en la Ley y se prohibe la elevación de precios tratándose de las mismas.

ARTICULO SEGUNDO.—El presente Reglamento entrará en vigor en toda la República el día de su publicación en el "Diario Oficial".

C.—DECRETO que adiciona el artículo 26 del Reglamento de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

ARTICULO 1o.—Se adiciona el artículo 26 del Reglamento de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, para quedar como sigue:

"Artículo 26.—Salvo disposición expresa en contrario de la Secretaría de Economía, las decisiones que a la misma corresponde dictar conforme a la Ley y a este Reglamento podrán emitirse también por sus agencias generales, para regir dentro de sus jurisdicciones respectivas.

Las propias Agencias Generales no podrán dictar resoluciones relativas a la aplicación de los artículos 5o. a 10 de la Ley y en ese caso se limitarán a enviar sus propuestas a la Secretaría de Economía para que esta autoridad resuelva lo conducente. Tampoco podrán aplicar lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley, por tratarse de facultad atribuida legalmente al Ejecutivo Federal.

Los Agentes Generales de la Secretaría de Economía estarán facultados para poner en vigor, cuando lo estimen urgente, resoluciones en las que se establezcan precios máximos o se modifiquen éstos; en la inteligencia de que comunicarán a la Secretaría de Economía los acuerdos expedidos, enviándole las investigaciones, estudios y dictámenes a que este artículo es refiere, a fin de que se resuelva en definitiva lo que corresponda".

TRANSITORIO:

UNICO.—El prsente Decreto entrará en vigor en toda la República el día de su publicación en el "Diario Oficial".

D.—ACUERDO que delega en el C. Director General de Precios, las facultades necesarias para formular y firmar los oficios y resoluciones que se dicten con fundamento en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, de sus reglamentos y demás disposiciones que de ella deriven, así como para imponer las multas que procedan a los infractores de la ley, reglamentos y demás disposiciones, invocados.

Con fundamento en el artículo 24 de la Ley de Secretarías y Departamento de Estado de 7 de diciembre de 1946 y con el fin de expeditar el despacho de los negocios de la competencia de esta Secretaría, he tenido a bien autorizar al C. Director General de Precios para que, sin perjuicio de mi intervención en los casos que considere conveniente, formule y firme por acuerdo del suscrito, los oficios, disposiciones y resoluciones que se dicten con fundamento en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, de sus reglamentos y demás disposiciones que de ella deriven, así como para imponer las multas que procedan a los infractores de la ley, reglamentos y demás disposiciones invocadas, y en general, para que firme todos los documentos que tengan relación con el despacho derivado de la aplicación de tales ordenamientos, a cuyo efecto delego en él las facultades necesarias.

E.—DECRETO que faculta al Secretario de Economía para fijar y modificar los precios máximos de las mercancías a que se refiere el artículo 2o. de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

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

DECRETO:

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

TRANSITORIO:

UNICO.—El presente decreto entrará en vigor en toda la República el día de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

INDICE ALFABETICO DE AUTORES CONSULTADOS

1. — IGNACIO BURGOA.—Dos Estudios Jurídicos. México 1953.
2. — ANTONIO CARRILLO FLORES.—La Economía y los Derechos del Hombre en la Constitución Mexicana. Editorial Cultura. México 1952.
3. — JEAN DABIN.—Doctrina General del Estado. Primera Edición. Traducida por Héctor González y J. Toral Moreno. México 1946.
4. — GABINO FRAGA.—Derecho Administrativo. Quinta Edición. México 1952.
5. — RENE GONNARD.—Historia de las Doctrinas Económicas. Trad. J. Campo Moreno. Cuarta Edición. Aguilar, S. A. de Ediciones. Madrid.
6. — GIDE Y RIST.—Historia de las Doctrinas Económicas. Segunda Edición. Editorial Reus, Madrid.
7. — FREDERICK HAYECK.—Camino de Servidumbre. Revista de Derecho Privado. Madrid, España.
8. — HENRY LAUFENBURGER.—Intervención del Estado en la Vida Económica. Traducción de Gabriel Franco. México, 1945.
9. — H. LEWIS.—La Planeación Económica. Primera Edición. Fondo de Cultura Económica, México 1949.
10. — DIEGO G. LOPEZ ROSADO.—Ponencia. La Intervención del Estado en la Economía. Instituto de Investigaciones Económicas. México 1955.
11. — JOSE MA. LUIS MORA.—México y sus Revoluciones. Cit. por Jacinto Pallares. Derecho Mercantil. Tomo 1ro. México 1891.
12. — JORGE S. ORIA.— Problemas de Economía Social. Ediciones Jacobo Peusser. Argentina 1937.
13. — FELIPE S. PEREZ.—La Economía Nueva y la Crisis del Liberalismo. Imprenta J. Belmonte. Argentina 1937.
14. — RAFAEL PIZARRO SUAREZ.—Ponencia a la XVII Convención Nacional Bancaria. Guadalajara, Jalisco. MEXICO. Abril 1951.
15. — JESUS SILVA HERZOG.—Tres Siglos de Pensamiento Económico. Primera Edición. Fondo de Cultura Económica. México 1950.

16.—IDEM.—El Pensamiento Económico en México. Fondo de Cultura Económica. México 1947.

17.—ALBERTO F. SENIOR.—Apuntes de Filosofía del Derecho. México 1957.

18.—ROSA MARIA TIRADO.—Ponencia. La Intervención del Estado en la Economía. Instituto de Investigaciones Económicas. México 1955.

19.—LUDWIG VON MISSES.— Human Action. Yale University Press. New Haven. 1949.

LEGISLACION CONSULTADA.

I.—Constitución General de la República.

II.—Código Civil del Distrito y Territorios Federales.

III.—Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional.

IV.—Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

V.—Reglamento a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

VI.—Reglamento Sobre Artículos de Consumo Necesario.

VII.—Ley Federal del Trabajo.