



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO**

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**LA RECTORIA DEL ESTADO MEXICANO  
EN MATERIA ECONOMICA**

**T E S I S**  
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
**Alma de los Angeles Rios Ruíz**

**MEXICO. D. F.**

**1985**



**FACULTAD DE DERECHO  
COORDINACION DE EXAMENES  
PROFESIONALES**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## ABREVIATURAS

Amp. Adm.Rev.	Amparo administrativo en revisión
Art.	Artículo
C.D.	Cámara de Diputados
Cfr.	Confróntese
Cong.	Congreso
Const.	Constitución
D.O.	Diario Oficial
Ed.	Edición
Edit.	Editorial
E.U.A.	Estados Unidos de América
E.U.M.	Estados Unidos Mexicanos
Fr.	Fracción
Frac.	Fracciones
I.E.O.E.S.	Instituto de Estudios, Políticos y Sociales
Imp.	Imprenta
N°	Número
Op. cit.	Obra citada
p.	página
PAN	Partido de Acción Nacional
PDM	Partido Demócrata Mexicano
pp.	Páginas
PRI	Partido Revolucionario Institucional

SCJ	Suprema Corte de Justicia
SJF	Seminario Judicial de la Federación
T.	Tomo
Trad. Cast.	Traducción castellana
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
U.R.S.S.	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
Vol.	Volumen. .

## CONTENIDO

INTRODUCCION Pág.

### CAPITULO I

I.	Planteamiento preliminar.....	1
1.1	Consideraciones generales.....	3
1.2	Concepto de Constitución.....	4
1.3	La norma económica constitucional.....	7
1.4	El nuevo derecho económico.....	9
1.4.1	Naturaleza del derecho económico.....	14
1.4.2	Concepto de derecho económico.....	16
1.5	El perfil económico en las Constituciones de 1814, 1824, 1857 y 1917.....	19
1.5.1	Los Sentimientos de la Nación.....	20
1.5.2	Constitución de 1814.....	22
1.5.3	Constitución de 1824.....	24
1.5.4	Desamortización de los bienes del clero.....	26
1.5.5	Constitución de 1857.....	28
1.5.6	Constitución de 1917.....	30
1.6	Proyecto de reformas de 1918.....	34
1.7	Reformas constitucionales de 1983.....	35
1.8	El problema de las normas económicas consti- tucionales.....	37

CAPITULO II

	Pág.
II. Planteamiento Preliminar.....	41
2.1 Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.....	42
2.1.1 La Constitución de 1918.....	43
2.1.2 La Constitución de 1924.....	45
2.1.3 La Constitución de 1936.....	46
2.1.4 La Constitución de 1977.....	48
2.1.5 El capítulo económico constitucional soviético.....	50
2.2 Constitución de España.....	57
2.2.1 Antecedentes históricos de la Cons- titución de 1978.....	57
2.2.2 El régimen franquista.....	59
2.2.3 La Constitución Española de 1978....	60
2.2.4 El capítulo económico del texto español vigente.....	61
2.3 Constitución de Perú.....	67
2.3.1 Antecedentes históricos de la Constitución de 1979.....	67
2.3.2 Constitución de 1823.....	68
2.3.3 Constituciones de 1826 a 1920.....	69
2.3.4 Constitución de 1933.....	70
2.3.5 Constitución de 1979.....	71

CAPITULO III

	Pág.
III. Consideraciones generales.....	79
3.1 Del Estado Absolutista al Estado Liberal...	80
3.2 El Estado Liberal.....	82
3.2.1 El sistema de libre empresa.....	84
3.3 El Estado Social de Derecho.....	92
3.3.1 Sistema de economía centralmente planificada.....	95
3.4 La intervención del Estado Mexicano en materia económica.....	102

CAPITULO IV

IV. Planteamiento general.....	109
4.1 Estudio sobre la reforma constitucional de 1983 llamada de la rectoría económica del Estado.....	111
4.2 El contexto político de la reforma .....	112
a) El cambio de sexenio.....	112
b) Los problemas políticos del país.....	115
c) Los problemas de carácter internacional	118
4.3 El contexto económico de la reforma.....	120
4.4 El contexto social de la reforma.....	122
4.5 Análisis de la iniciativa presidencial.....	123
4.6 El dictamen con proyecto de Decreto presen- tado por la Comisión de Gobernación y puntos constitucionales.....	127

4.7	La declaratoria de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.....	135
	a) Artículo 16 Constitucional.....	136
	b) Artículo 25 Constitucional.....	136
	c) Artículo 26 Constitucional.....	139
	d) Artículo 28 Constitucional.....	146
	e) Artículo 27 Constitucional.....	154

CONCLUSIONES

CITAS BIBLIOGRAFICAS

## INTRODUCCION

Hoy, más que nunca, existe la urgente necesidad de definir nuestra estructura jurídica y nuestro sistema económico, en virtud de que el país atraviesa por lo que se puede calificar como una de las más graves crisis de su historia. La crisis se refleja, por una parte, en las constantes notas alarmantes de los medios de comunicación social, que se reproducen en forma cotidiana; y por la otra, en los datos y estadísticas proporcionados por la ciencia económica.

A la crudeza de la crisis actual, el Constituyente Permanente, en la esfera de su competencia, ha tratado de responder para hacer frente a dicha crisis; producto de esa labor son las reformas en materia económica, promulgadas, sancionadas y publicadas en el Diario Oficial, con fecha 3 de febrero de 1983; con las que se incorpora en nuestra Carta Magna un capítulo económico cuyo contenido se traduce en "la rectoría del Estado mexicano en el desarrollo nacional" (artículo 25).

Esta reforma manifiesta la imperiosa necesidad de adecuar nuestro orden jurídico a la realidad, y de sentar las bases para que las variadas relaciones que se producen en la sociedad, mantengan un equilibrio justo; de aquí que, al asumir el Estado la rectoría del desarrollo nacional se produzca una interrelación dialéctica de nuestra realidad estatal mexicana; asimismo, se le asigna un papel en el campo de las actividades económicas, dentro del marco de un sistema de economía mixta, toda vez que se establece la concurrencia de los sectores público, privado

y social a fin de procurar el desarrollo nacional de manera íntegra y conservar la paz social.

Diversas son las razones que se presentan para otorgar al Estado mayor injerencia dentro del campo de la economía nacional; así, se reconoce la necesidad de fomentar el crecimiento económico y el empleo mediante la participación de todos los mexicanos; el fortalecimiento de esa participación con la concurrencia al desarrollo de los sectores a que hemos aludido; el apoyo a los campesinos, obreros y organizaciones de trabajadores para fortalecer su participación directa en la producción y distribución de bienes y servicios socialmente necesarios; la necesidad de proteger e impulsar a la empresa privada para contribuir al desarrollo económico; así como, el fortalecimiento de nuestra soberanía y el régimen democrático.

Es este contexto jurídico económico el que me motiva a realizar el presente trabajo que a continuación se presenta, y que pretende elaborar un marco que permita comprender y explicar el sentido y alcance de dicha reforma constitucional, en la que se otorga al Estado -como se señaló- la rectoría del desarrollo nacional. Para tal efecto, nuestro ensayo se ha dividido en cuatro capítulos.

En el primer capítulo se parte del concepto de Constitución para llegar a ubicar, dentro de la misma, a la norma económica constitucional; posteriormente, se hace referencia al nuevo derecho económico; y, finalmente se menciona el perfil económico de nuestra Carta Magna, a saber: 1814, 1824, 1857 y 1917; todo ello, sin omitir mencionar el problema que presenta el precepto económico y su vinculación con la realidad social.

En el capítulo segundo se realiza, un exámen de derecho comparado, en base al estudio de tres Constituciones, la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, la Carta Magna de la República Española, así como la Ley Fundamental Peruana. La selección de estas Constituciones obedece, por un lado, al deseo de exponer y comparar Códigos Políticos de países de diverso sistema económico; y por el otro, que en ellas las normas de contenido económico revisten gran importancia, puesto que reconocen, claramente, un sistema económico en sus textos, es decir, regulan en forma directa o indirecta la actividad económica, y contienen expresamente un capítulo económico constitucional.

El tercer capítulo, tiene como propósito fundamental, destacar las características de los diferentes regímenes económicos, y distinguir, en cada uno, el grado de participación estatal. Se hace referencia al tipo de Estado cuyo poder aparece limitado por un determinado sistema de creencias -religiosas o exigencias morales-; es decir, se habla del Estado absoluto, hasta llegar al nacimiento del Estado liberal, y en el cual se logra la consolidación de un Estado de Derecho; finalmente, se hace mención, en forma superficial, de la intervención del Estado mexicano en materia económica.

En el capítulo cuarto, quizá el más importante del trabajo, se estudian los antecedentes y consecuencias de las reformas constitucionales en materia económica, de manera particular el artículo 25, que establece la rectoría del Estado en el desarrollo nacional; precepto, que complementado con los otros artículos -objeto de la misma reforma- constituyen, como se indicó, el capítulo económico de nuestra Carta Magna. Asimismo; se hace referencia

al marco jurídico - político en el que se realiza dicha reforma, por lo que necesariamente se acude al Plan Nacional de Desarrollo 1983-88, y las siete tesis rectoras de Miguel de la Madrid. Posteriormente, se menciona la iniciativa presidencial, las audiencias públicas que sobre este tema se efectuaron, y, finalmente se exponen breves comentarios sobre las nuevas reformas constitucionales de carácter económico.

Expuesto así nuestro trabajo, en el desarrollo del mismo intentamos determinar lo que debe entenderse por "rectoría del Estado mexicano en materia económica"; concepto que consideramos de suma importancia para comprender los objetivos, y alcances perseguidos con dicha reforma; asimismo, para poder definir y ubicar claramente a la economía mexicana en alguno de los sistemas jurídico-económicos; pero, sobre todo, para que el Estado mexicano como rector de la economía, asuma su responsabilidad en el desarrollo nacional.

Sin duda alguna, las opiniones personales que se plantean, están sujetas a discusión, sobre todo por lo novedoso que resultan en nuestra Carta Magna la terminología empleada en los nuevos preceptos constitucionales.

Hago patente mi gratitud profunda al maestro Jorge Barrera Graf, quien me otorgó su valioso tiempo y conocimientos, así como, el amor y la pasión que despertó en mí para adentrarme en el duro camino de la investigación. Igualmente agradezco al licenciado Jorge Madrazo Cuellar, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, por haberme dado la oportunidad de iniciarme en la carrera académica.

Todo mi agradecimiento, a la licenciada Soyla H. León Tovar, por su auxilio, aliento y consejos en la elaboración de este trabajo; también al licenciado Braulio Ramírez Reynoso, toda su ayuda inestimable y valiosa que siempre me ha brindado; al doctor José Barragán quien me proporcionó material y orientación para la elaboración de esta tesis; asimismo al licenciado Ezequiel Guerrero Lara por la paciencia que siempre me ha tenido.

Hago especial mención de agradecimiento a la señorita Beda Caletí Sánchez, quien mecanografió incansablemente todos mis escritos; al licenciado Sergio López Ayllón por todos sus estímulos y consejos. Así como a todos mis amigos y compañeros del Instituto de Investigaciones Jurídicas mil gracias.

También expreso mi reconocimiento con especial afecto, a los licenciados María Isabel Arellano y Luis Saldaña por sus desinteresadas orientaciones, su gran apoyo y su invaluable amistad.

**CAPITULO I**

**LAS NORMAS ECONOMICAS INSERTAS EN LA**

**CONSTITUCION (MEXICO)**

## 1. PLANTEAMIENTO PRELIMINAR

El objetivo primordial de este capítulo, consiste en señalar algunos preceptos de contenido económico inmersos en nuestra Carta Magna. Es nuestra Constitución el primer texto que rompe con la tradición individualista y liberal, y crea nuevas instituciones derivadas de una revolución político-social que configuran el derecho constitucional.

La Constitución, decisión política fundamental de la nación, se traduce en un conjunto de normas que contienen la organización estatal, los principios esenciales del orden jurídico y conforman la realidad con arreglo a las mismas. En efecto, la Carta Magna surge de un acto del poder constituyente, voluntad que contiene una decisión sobre la totalidad de la unidad política, determinando su modo y forma. En este sentido la Constitución, como la define Carl Schmitt en su clásico concepto, es una "decisión política del titular del poder constituyente". Por consiguiente, el poder constituyente sólo puede corresponder a la Nación en tanto que ella existe previamente y sólo a ella le corresponde la decisión suprema de autorregularse; así, nuestra Carta Magna nace y se mantiene por decisión del pueblo, si la dinámica social exige cambios en el orden normativo, éste debe ser ajustado y para ello existen los medios legales y el órgano de reformas constitucionales que en nuestro dere-

cho está formado por el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales.

Bajo este orden de ideas, la Constitución recoge realidades sociales; la conexión de la norma con la realidad social es más compleja y la Carta Magna es, en gran proporción, un querer ser de la comunidad por el cual lucha. Así, en cierta medida se cumple la fuerza normativa de lo fáctico, lo que Lasalle llamó reconocimiento de los "factores de poder". En efecto, una Constitución revolucionaria, como la nuestra, contiene determinaciones que al expedirse no corresponden al contorno social; no sólo no se ajustan a factores reales de poder sino que contienen modificaciones que son precisas realizar. Este tipo de Carta Magna fija postulados que implican cambios en la realidad, no se deja, como en otros tiempos, a la legislación ordinaria la configuración del régimen económico; los preceptos constitucionales contienen orientaciones imperativas que constituyen el elemento dorsal de la estructura institucional del sistema económico.

Así pues, en el presente capítulo, partiremos del concepto de Constitución para llegar después a ubicar, dentro de la misma, a la norma económica constitucional; posteriormente, haremos referencia al nuevo derecho económico, y finalmente mencionaremos el perfil económico inmerso en nuestras Cartas Magnas de 1812, 1824, 1857 y 1917, todo ello, sin dejar de olvidar el problema que presenta la norma económica y su vinculación con la realidad social; es decir, el hecho de que el fenómeno económico sea más dinámico que el precepto legal.

## 1.1 CONSIDERACIONES GENERALES

La Constitución es considerada como la norma suprema dentro de todo ordenamiento jurídico. Muchas han sido las denominaciones que ha recibido, entre las que podemos mencionar aquellas que la califican como Norma Fundamental, Carta Magna, Norma de Normas, "lex superior"; de donde por tales nombres se concluye que se otorga a la misma, una preeminencia jerárquica sobre todas las demás.

La Constitución enmarca una serie de principios protectores de la libertad humana, o sea aquéllos referentes al cuidado del individuo, de sus derechos y prerrogativas, los cuales nunca serán contrarios a los intereses de la colectividad, sino a favor de ésta.

El origen de la Constitución en Occidente se da a finales del siglo XVII; con ella se busca la garantía de los derechos y la separación de poderes; de acuerdo a lo establecido en el artículo 26 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en donde se afirma: "Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución". (1)

---

(1) García de Enterría, Eduardo. "La Constitución como Norma Jurídica" en: La Constitución Española de 1978, 2a. edición, Civitas, Madrid, 1981, p. 98.

Hoy en día, en ningún caso sería concebible la idea de intentar hablar de un sistema jurídico, sin tener como marco de referencia el ordenamiento fundamental, por lo que, debe considerarse a la Constitución como la columna vertebral de todo régimen legal.

## 1.2 Concepto de Constitución

Muchas han sido las definiciones que giran en torno al concepto de Constitución, entre las que destacan, por su importancia, las que señalan los siguientes autores:

Fernando Lasalle, <sup>(2)</sup> afirma y considera a la Constitución, como la suma de los factores reales de poder que rigen en el seno de toda sociedad, es decir, llega a equipararla con la fuerza activa y eficaz que conforma todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad a que hace referencia, de tal manera que no puedan ser, en esencia, más que lo que realmente son.

Para Carl Smith, <sup>(3)</sup> existen cuatro conceptos de Constitución, a saber: a) Constitución en sentido absoluto. b) Consti-

---

(2) Lasalle, Fernando ¿Qué es la Constitución? 2a. Ed., Ariel Madrid, 1979, p. 62.

(3) Smith, Carl. Teoría de la Constitución, Edit. Nacional, México, 1966, p. 5

tución en sentido relativo. c) Constitución en sentido positivo. d) Constitución en sentido ideal.

a) La Constitución en sentido absoluto, significa: la concreta manera de ser, resultante de cualquier unidad política existente; así se le equipara con la concreta situación del conjunto de la unidad política y ordenación social de un cierto estado, a grado tal de considerarla, como la forma especial de dominio que afecta a cada Estado y que no puede separarse de él; se citan como ejemplos: La Monarquía, la Aristocracia, la Democracia, o cualquier otra forma de gobierno. b) Constitución en sentido relativo, <sup>(4)</sup> se trata simple y sencillamente, de la ley constitucional en particular; e incluso, puede considerarse, que toda distinción objetiva y de contenido se pierde a consecuencia de la disolución de la Constitución única, en una pluralidad de leyes constitucionales distintas, formalmente iguales. Con ello se quiere expresar, que es suficiente con que las normas se encuentren previstas en la Carta Magna, para que tengan la máxima jerarquía.

c) La Constitución en sentido positivo, es la que se plasma como un acto de poder constituyente, así "el acto constituyente no contiene como tal unas normaciones cualesquiera, sino y precisamente por un único momento de decisión, la totalidad de la unidad política considerada en su particular forma de

---

(4) Idem, p. 13

existencia" (5) por lo tanto, se desprende que la esencia de la Constitución estriba en las decisiones políticas.

d) Constitución en sentido ideal, por último, es la que el autor que seguimos (6) designa como "la verdadera o auténtica Constitución, por razones políticas es la que responde a un cierto ideal de Constitución".

Hans Kelsen, (7) autor de la Teoría Pura del Derecho, indica que debe distinguirse entre Constitución en sentido material y Constitución en sentido formal; así, la primera, se concreta a regular la creación de las normas jurídicas generales, al determinar a los órganos legislativos el procedimiento de la legislación; la segunda, comprende, además, estipulaciones relativas a los órganos supremos de la administración y de la jurisdicción, ya que estos órganos también crean normas jurídicas.

En este orden de ideas, Carpizo (8) afirma que la Constitución, como ordenación jurídica, entraña, incluso, la validez del acto jurídico más concreto de ese orden de reglas y puede ser referida a esa Norma de Normas. Por lo tanto, la Norma de

---

(5) Idem, p. 24

(6) Idem, p. 41

(7) Kelsen, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, 2a. Ed. UNAM, México, 1979, p. 336

(8) Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, 4a. Ed. UNAM, México, 1980, p. 18.

Normas sólo tiene validez en cuanto describe con veracidad la realidad de una comunidad.

En el caso de México, al buscar la fuente de nuestra Norma Fundamental vigente, el mismo autor la encuentra en el movimiento social mexicano del siglo XX, cuyo objetivo era imponer un nuevo sistema de vida, que debería estar de acuerdo con la dignidad del hombre; también indica que la Revolución Mexicana de 1910 ha sido mal denominada, ya que no implicó un cambio fundamental, de esencia, en las estructuras económicas; simplemente, "se trató de un movimiento que en 1910 tuvo una finalidad política doble: derrocar al dictador y llevar a la Constitución el principio de la no-reelección." (9)

A partir del panorama general planteado, no nos interesa discutir el origen de la Constitución, sino más bien, analizarla y comprobar su efectividad en lo que concierne a su texto económico; es decir, si éste es capaz de ajustarse a nuestra realidad, o bien, si por el contrario resultan insuficientes las normas de contenido económico insertas en ella.

### 1.3 La norma económica constitucional

Nuestra Constitución como instrumento jurídico se ha visto modificada, sustancialmente, por cuestiones relativas a

---

(9) Idem, p. 19

la economía y a la política nacional, si bien es cierto que jamás se ha buscado el establecimiento de leyes que sean "ad-perpetum", sí se ha admitido la idea de efectuar reformas legales necesarias para lograr la mejor convivencia social, de aquí que el jurista tenga la obligación de acercarse a la realidad socio-económica que nos rodea, y elaborar normas acordes con ella.

El derecho puede ser equiparado a un puente que sirve para unir los problemas sociales de toda índole, y en forma muy especial, aquellos que revisten características económicas, en torno a los cuales deben aplicarse soluciones justas; así, Ripert, (10) con gran acierto, menciona que la palabra derecho proviene de la voz "directum", por lo cual, el derecho dirige la actividad humana y como tal en su contexto comprende a la economía; por consiguiente, los economistas tendrán, sin duda, únicamente el derecho a indicar: porqué y hacia cual objetivo alcanzar; pero los juristas podrán dictar porqué reglas y por cuales sanciones. Los primeros establecerán el fin y los segundos los medios.

En todo caso, nuestra realidad dinámica y fluctuante presenta múltiples problemas al legislador, el cual, por desgracia, ve reflejado en un rotundo fracaso su intento de acoplar la Carta Magna al contexto social, y con una veracidad absoluta

---

(10) Ripert, George. Aspects Juridiques du capitalisme moderne. 10a. Ed. Libraire Général de Droit et Jurisprudence, París, 1951, p. 216.

Garrigues, (11) sostiene la afirmación de que el jurista responde tardíamente ante el reto planteado por la economía. Cuando los hombres desempeñan una actividad económica entran inmediatamente en relación con las normas jurídicas. Todas las manifestaciones de la vida económica son, también, manifestaciones del ordenamiento jurídico; por ello, los juristas deben considerar los postulados de la realidad para poder conformar, rápidamente, los nuevos hechos económicos a los esquemas jurídicos tradicionales pues, en todo caso, el derecho no puede estar a la zaga de la economía.

Ahora bien, ante el reto planteado por la economía, nuestro legislador ha insertado en la Carta Magna, normas jurídicas de contenido económico (expresamente los actuales artículos 25, 26, 27, 28 y 73 fracción XXIX D-E-F), considerados éstos como fundamento de la política económica, y base de nuestro sistema de economía mixta, además de servir como pauta para el reconocimiento de un Derecho Económico, consolidado en el marco constitucional al legitimarse "la rectoría del Estado en la economía".

#### 1.4 El nuevo Derecho Económico

La creciente y constante intervención del Estado en el plano de la actividad económica, ha dado origen al surgimiento de una nueva disciplina, el Derecho Económico, que se refiere

---

(11) Garrigues, Joaquín, Temas de Derecho Vivo. Tecnos, Madrid, 1978, p. 322.

propiamente a la acción del Estado en la economía; lo que implica una interacción del sector público en el privado.

En este sentido, Barrera Graf, <sup>(12)</sup> expresa que debido a la intromisión del poder público en la vida económica, y en función de nuevos principios ius-publicistas, está en proceso de creación y desarrollo una nueva disciplina, el derecho económico o derecho de la economía, que tiende a regular de manera sistemática y cabal la actividad económica estatal, la cual saldría del campo clásico del Derecho Mercantil, al que quedarían reservadas las negociaciones privadas, para que aquella, la nueva disciplina, regule a la empresa pública (incluso a la mixta), y a los derechos de carácter social.

Bajo este orden de cosas, permítaseme considerar que, en efecto, la nueva tendencia del Derecho Mercantil es, sin lugar a dudas, el Derecho Económico; el cual, se encuentra aún, en proceso de evolución y de obtener autonomía propia; por lo tanto el derecho económico, a decir del propio Barrera Graf, "nace, crece y se desarrolla frente y a costa del Derecho Mercantil"; <sup>(13)</sup> ya que todo lo que se refiere a protección o regulación de actividades económicas, sociales y colectivas, corresponde al derecho económico, mientras que el derecho mercantil se ocupa de la actividad privada, en favor de

---

(12) Barrera Graf, Jorge, Temas de Derecho Mercantil, UNAM, México 1983, p. 28.

(13) Idem, p. 38

los individuos y de ciertas clases profesionales, como los comerciantes, los empresarios y, en ciertos aspectos, también los trabajadores.

Para algunos autores, es en Alemania donde apareció el concepto de derecho económico y surgieron los primeros estudios, inmediatamente después de la primera guerra mundial. (14)

Bajo este orden de ideas, Jorge Witker (15) expresa que los hechos más importantes, que dan origen al derecho económico, después de la primera guerra mundial son los siguientes: I. Socialización; II. Reforma agraria; III. Fijación de precios; IV. Sistema del contrato colectivo de trabajo; V. Convenios de producción; VI. Control de cambios; VII. Incentivos fiscales; VIII. Integraciones económicas y predominio de la empresa transnacional.

Ubica el mismo autor, (16) el desarrollo del derecho económico, en su forma teórica, principalmente en Alemania y en Italia. Cabe destacar que la primera obra al respecto es la Arthur Nussbaum, escrita en 1920, bajo el título "El Nuevo

---

(14) Cuadra, Héctor, Reflexiones sobre el Derecho Económico, en: Estudio de Derecho Económico, T. I, UNAM, México 1980, p. 14.

(15) Witker, Jorge. Derecho Económico, en: Antología, Estudios sobre Derecho Económico, UNAM, México, 1978, p. 84

(16) Idem, p. 85.

derecho económico Alemán", (17) referida en esencia a las transformaciones sociales y económicas que se producen a consecuencia de la primera conflagración mundial.

Así, según la definición de Lorenzo Mossa, (18) el derecho económico es "la expresión jurídica de la economía organizada, que se ha formado en períodos de paz, como resultado del triunfo de las corrientes políticas con una concepción económica del socialismo de Estado".

La intervención del Estado en áreas de competencia económica que siempre ha sido latente y natural, se incrementó en el transcurso de los años posteriores a la primera guerra mundial y los cambios que afectaron sustancialmente la vida en los países contendientes, obligaron al Estado a dictar medidas que fueron consideradas como necesarias para controlar la crisis vivida, producto de dicho conflicto bélico. Más, si esta intervención proporciona la base para sostener el origen del derecho

---

(17) Arthur Nussbaum publicó en 1920 su obra El nuevo derecho económico alemán, en la que examina las transformaciones sociales y económicas originadas como consecuencia de la primera guerra mundial con directa repercusión en el derecho privado. Asimismo, Hedemann Justus usa el término Wirtschaftsrecht en sus obras Reichsgerichts und Wirtschaftsrecht publicado en 1929, y Deutsches Wirtschaftsrecht significa literalmente derecho económico y ésta es la denominación que ha recibido en español esa nueva disciplina jurídica.

(18) Mossa, Lorenzo Principios del Derecho Económico, Ed. Signo, Madrid, 1935, p. 6.

Económico en aquella época, sólo es en los últimos años cuando se manifiesta la constante y creciente intervención estatal en relación a la producción y distribución de bienes y servicios, a la fijación de calidad y precios, todo ello con el fin de garantizar su consumo a la sociedad. Esto es, propiamente, lo que conforma el marco dentro del cual, se desenvuelve la reciente disciplina.

Barrera Graf, <sup>(19)</sup> indica que son los albores del nuevo Derecho los que plantean nuevos principios y nuevas corrientes; a saber, limitaciones al principio de la autonomía de la voluntad, intervención del Estado en la vida económica, restricciones a la concurrencia, el carácter imperativo (jus cogens) de ciertas normas, penalización de muchas actividades ilícitas. Inclusive, los derechos individuales que con las garantías del hombre y del ciudadano derivan de los textos galos, tienden a ser sustituidos por derechos sociales, y por los llamados derechos difusos, que no corresponden a clases o categorías sociales especiales, sino a toda la comunidad, a todo el pueblo, como el derecho al consumo, al abasto, a la información.

Por todo lo anterior y desde nuestro punto de vista, consideramos al derecho económico, como ya lo indicamos ante-

---

(19) Cfr. Barrera Graf, Jorge, Op. cit., Supra nota 12, p. 28.

riormente, como una nueva disciplina en proceso de evolución y a punto de obtener autonomía propia; que "nace, crece y se desarrolla frente y a costa del derecho mercantil."

#### 1.4.1 Naturaleza del Derecho Económico

Pasamos ahora a otro problema fundamental, referente a la naturaleza del derecho económico; no existe consenso entre los investigadores de esta materia si esta disciplina debe ser considerada como de derecho público, de derecho privado, o bien, como una nueva categoría del derecho social; o, en fin, si sólo se trata de una nueva rama jurídica que participa de las tres anteriores.

Por una parte, se ha afirmado que el derecho económico es "el derecho de dirección de mando que se adscribe en el ámbito del derecho público, sin desconocer su incidencia normativa en áreas del derecho mercantil;"<sup>(20)</sup> por la otra, algunos autores sostienen que el derecho económico, es "el derecho de síntesis que plasma los intereses privados (en cuanto agentes que cumplen actividades económicas no estrictamente individualistas) con los intereses públicos de dirección."<sup>(21)</sup>

Para los autores italianos, más que derecho económico

---

(20) Cfr. Witker, Jorge. Derecho Económico, UNAM, Harla S.A. México 1985 p. 7

(21) Cfr. Gran Eros, Roberto, Planejamento Economico e Regra Jurídica. Editora Revistas dos Tribunais Sao Paulo 1978, p. 25.

de dirección, habría que hablar de derecho de la economía, así Giovanni Quadri, <sup>(22)</sup> y en general para la doctrina italiana, el derecho de la economía se ubica en el derecho público de la economía, conceptualizado como una nueva disciplina que estudia y sistematiza las normas jurídicas por las cuales el poder público actúa en la economía.

Bajo este orden de ideas, creemos que el derecho de la economía supone una noción amplia que configura el universo normativo al disciplinar la actividad económica en general, y al admitir así, una distinción entre el derecho privado de la economía y el derecho público de la economía.

En efecto, el derecho privado de la economía registraría los controles, licencias y técnicas de policía, con que el Estado regula a las empresas privadas, que si bien son reglamentadas por el derecho mercantil tradicional, es el poder público el que las reglamenta y controla. Esta regulación ha dado lugar a algunas legislaciones para hablar del "derecho industrial o derecho corporativo."<sup>(23)</sup>

En cambio, el derecho público de la economía hace referencia a aquellas normas de derecho público que reglamentan

---

(22) Cfr. Quadri, Giovanni Diritto Pubblico dell Economia. Padova - Cedam-Bologna Italia, 1980.

(23) Véase De Laubadere, André. Droit Public Economique, Dalloz, París 1976, p. 63.

la actuación de las personas estatales en la actividad económica. Esta opción llevó a la doctrina española a negar autonomía al derecho económico para ubicar esta normatividad en el derecho administrativo económico. (24)

Finalmente, y con el objeto de concluir este apartado, cabe resaltar que uno de los problemas más discutidos ha sido, sin lugar a dudas, determinar la naturaleza de esta disciplina; e incluso se ha afirmado que lo esencial sería tratar de analizarla en función de los intereses que tutela, de aquí la tendencia a considerarla como una rama de derecho social, (25) por tutelar derechos de la comunidad.

#### 1.4.2 Concepto de Derecho Económico

Con relación al tema, en este apartado y a manera ejemplificativa se mencionan algunas definiciones de Derecho Económico expuestas por varios autores de diferentes nacionalidades, en las que se contempla como elemento esencial de esta disciplina, la producción y distribución de bienes y servicios, es decir, la actividad económica regulada jurídicamente.

---

(24) Cfr. Sosa Wagner, Francisco y Martín Olateo, Ramón, Derecho Administrativo Económico, Edit. Pirámides, España, 1979.

(25) Cfr. Carpizo Jorge, La división del orden jurídico en el último tercio del siglo XX, Anuario Jurídico I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1974.

Esteban Cottely, (26) establece en su definición, que lo que mejor se ajusta al concepto tradicional de derecho económico, es aquello que lo encuadra como: "la descripción de la actividad económica por su articulación en el mercado, y se fija como sujeto principal a la empresa". Además, expresa que el derecho económico se encuentra compuesto de dos nociones: Derecho y Economía.

En el mismo sentido se pronuncia Santos Briz, (27) autor español, al considerar al derecho económico como "el conjunto de normas insertas en los distintos ordenamientos jurídicos que hacen referencia a la economía como una ciencia que se dirige a la racional satisfacción de las necesidades humanas, empleando medios escasos y con arreglo al principio del máximo aprovechamiento".

De acuerdo con el autor, del concepto anterior se desprende que todas las ramas del Derecho contemplan en mayor o menor escala aspectos económicos.

Para Gerard Farjat, (28) el Derecho Económico es "un

- 
- (26) Cottely, Esteban, Derecho Económico: Estudios sobre Derecho Económico, UNAM, México, 1978 p. 32.
- (27) Santos Briz, Jaime. El Derecho económico, concepto, caracteres, contenido en: Información Jurídica N° 311, octubre-diciembre, Madrid, 1971, p. 20.
- (28) Farjat, Gerard. Las enseñanzas de Medio Siglo de Derecho Económico, en: Estudios de Derecho Económico, Tomo II, UNAM, México, 1980, p. 9.

derecho de reagrupamiento y de síntesis que permite a los juristas enfrentar y considerar las necesidades de la economía en toda su amplitud".

Por último, Héctor Cuadra,<sup>(29)</sup> señala que el derecho económico "es el derecho a la organización y el desarrollo económico, ya sea que éstos dependan del Estado, de la iniciativa privada o del concierto de uno y de otra". De lo anterior, se desprende que el Derecho Económico rige las relaciones eminentemente económicas tanto en un país socialista como en un país capitalista; por lo que este derecho es un orden jurídico que se adapta a las normas y necesidades de una nación, inclusive de aquellas en vías de desarrollo.

A nuestro entender, el derecho económico o derecho de la economía, puede ser conceptualizado como el conjunto de normas que organizan el intercambio de bienes y servicios en relación con la producción y distribución y cuya finalidad es la satisfacción de necesidades individuales y colectivas. Los sujetos propios son las empresas públicas y aun las privadas.

Concretamente, se puede indicar que el derecho económico se refiere a la acción del Estado en el campo de la economía; de manera específica, como ya lo indicamos, se reconoce en nuestra Ley Fundamental (artículo 25) al Estado, como

---

(29) Cfr. Cuadra, Héctor, Op.cit., Supra, nota 14, pp. 17 y 18

rector del desarrollo nacional, reflejo claro del actual perfil económico-constitucional.

1.5 El perfil económico en las constituciones de 1814, 1824, 1857 y 1917.

Antes de abordar el tema, cabe precisar que trataremos de ubicar el perfil económico-constitucional, en base al concepto de propiedad, puesto que es la misma, la que determina un sistema económico; expresamente en nuestra Carta Magna de 1917 vigente -a la fecha en que se realiza este trabajo- se establece la propiedad como función social, "pilar esencial del sistema de economía mixta que ha constituido la nación en su evolución social y política". (30)

Así pues, debemos entender por derecho de propiedad.- "El derecho del hombre a poseer como suyos, bienes propios, con la facultad exclusiva de usarlos para fines de consumo o de producción, así como la de enajenarlos, venderlos o darlos en herencia". (31)

Nuestro país a lo largo de su historia ha estado regido

---

(30) Cfr. Carrillo Prieto, Ignacio. La ideología Jurídica en la Constitución del Estado, UNAM, México 1981, p. 189.

(31) Cfr. Cuadra Héctor. Las Vicisitudes del Derecho Económico en México a partir de 1917, Obra colectiva. Lecturas Universitarias N° 28. UNAM, México 1978, pp. 97 a 134.

por cuatro Constituciones, que datan de los años de 1814, 1824, 1857 y 1917; la última vigente a la fecha en que se realiza esta tésis; en ellas los preceptos de contenido económico se han multiplicado; todo esto se puede explicar como la búsqueda de una respuesta, de una solución, a los problemas planteados por la realidad socio-económica, que día a día se deteriora.

Ahora bien, al iniciar el análisis del perfil económico en las cuatro Constituciones, es indispensable mencionar que, "Los sentimientos de la Nación", <sup>(32)</sup> de nuestro Caudillo de la Independencia, don José María Morelos, se consideran como el precedente de dichas Cartas Magnas.

#### 1.5.1 Los Sentimientos de la Nación

Los Sentimientos de la Nación de 1814, resumen casi a la perfección la doctrina del movimiento de Independencia, no sólo en lo que ésta significa como un impulso adverso al gobierno y a la vinculación con la Metrópoli, sino que dicho movimiento contradecía al régimen económico, político y social imperante en la Nueva España. <sup>(33)</sup> Expresamente, "en materia

---

(32) Los Sentimientos de la Nación, se conforman por los escritos que plasman los principios sustentados por Morelos, los cuales serán recogidos en la Constitución de 1814. Cfr. "Sentimientos de la Nación". Derechos Constitucional para la libertad de la América Mexicana, Ed. Facsimile, Morelia, 1964.

(33) Hernández A. Octavio. La lucha del Pueblo Mexicano por sus Derechos Constitucionales en "Los Derechos del Pueblo Mexicano". Tomo I. 2a. Ed. Porrúa, México, p. 78.

económica se establecía que la propiedad debería ser respetada". (34)

Un dato curioso y sobre todo importante, en nuestro estudio, por ser esencialmente económico, se presenta cuando Don José María Morelos, desde el Cuartel General de El Paso de la Sabana, ubicado en lo que hoy se conoce como el Estado de Guerrero, el 26 de marzo de 1813, legisla en relación a los precios de los artículos de primera necesidad en la forma siguiente:

"Manteca aun real la libra; maíz a dos reales el almud; arroz pilado a media libra, mojarra a tres por medio, frijol a cuatro reales el almud; tortillas a doce por medio, jabón a un real, papel a un real, velas al corriente." (35)

La fijación de precios por medio de disposiciones gubernamentales tiene sus antecedentes, en Roma y en Vizancio; la cual se ha repetido una y muchas veces en distintos países y diferentes momentos históricos sin resultados satisfactorios. (36)

---

(34) Esquivel Obregón, Toribio. Prolegómenos a la Historia Constitucional de México, UNAM, México 1980, p. 96

(35) Lemoine Villicaña, Ernesto, Morelos su vida revolucionaria a través de sus escritos y otros testimonios de la época. p. 279

(36) Silva Herzog, Jesús, El pensamiento económico, social y Político de México, 1810-1964, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1967, p. 48.

### 1.5.2 Constitución de 1814

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana fue promulgado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

Esta Ley Fundamental, resultó ser uno de los documentos liberales más avanzados de su época. Sin duda alguna que sobre la idudable influencia de la Corte de Cadiz, "los constituyentes que elaboraron la de Apatzingán, parecieron recoger de la Francia revolucionaria concreta y directamente, los principios y disposiciones fundamentales que la integran."<sup>(37)</sup>

Las ideas demoliberales animadoras del siglo, dice el maestro Alfonso Noriega,<sup>(38)</sup> fueron el catálogo de libertades individuales; es decir, todo lo relacionado con los derechos del hombre. Así un capítulo económico de la Constitución es aquél que surge bajo el rubro de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos.

Expresamente el artículo 24 de la Carta Magna de 1814 prevenía al respecto: "La felicidad del pueblo y de cada uno

---

(37) Cfr. Sayeg Helú, Introducción a la Historia Constitucional de México, UNAM, México, 1978, p. 32.

(38) Cfr. Noriega, Alfonso, La Constitución de Apatzingán, en: Los Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo I, 2a.Ed. Porrúa, México, p. 378.

de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de esos derechos es el objeto de las instituciones de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas". (39)

De lo anterior desprendemos que, el perfil económico constitucional se fundamenta en los principios de igualdad, seguridad, propiedad y libertad; conceptos derivados de la Revolución Francesa, tres de los cuales (igualdad, seguridad y libertad) en opinión personal, no revisten contenido puramente económico, sólo uno de ellos, el relativo a la propiedad, podría encuadrarse en nuestro esquema de norma económica constitucional, puesto que es el "derecho de propiedad", (40) como lo indicamos anteriormente, el que nos sirve de base para determinar al sistema económico de cada país.

Los veintitrés puntos de los "Sentimientos de la Nación", así como el Decreto Constitucional de Apatzingán, representan las bases de nuestros principios jurídico-económicos vigentes, al manifestarse en estos documentos, por una parte, la lucha contra la desigualdad social, y por la otra, al establecerse las libertades económicas en materia de comercio e industria, asimis-

---

(39) Idem, p. 402

(40) El Decreto Constitucional de Apatzingán afirmó: "Artículo 34.- todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio, con tal de que no contravengan a la ley." Véase Carrillo Prieto, Op. cit. p. 145.

mo el principio de que la felicidad del pueblo consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad.

### 1.5.3 La Constitución de 1824

El Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 fue el antecedente de la Constitución del 14 de octubre de 1824; su valor radica en que se le considera como el documento en virtud del cual nace la comunidad política nacional, matizado bajo la forma de un gobierno que representa a una República Democrática y constituida en una Federación.

Dentro del contexto económico de esta Carta Magna, encontramos consagrada la salvaguarda de la propiedad en el artículo 112 fracción III, que a la letra dice: "El presidente no podría ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; o si en algún caso fuese necesario, para un objeto de reconocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podría hacer sin previa aprobación del senado y en sus recessos del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno". (41)

De lo anterior se desprende que, el artículo 112 de la

---

(41) Cfr. Carrillo Prieto, Op. Cit., supra nota 30, p. 183.

Constitución del 24, puede ser considerado como producto del liberalismo que imperó en aquella época, y según el cual se manifiesta en forma rotunda la defensa de la propiedad; a pesar de ello, se percibe, como lo expresaba acertadamente el doctor Mora, (42) que en México, no se daba al propietario, como en Inglaterra, la posesión de un terreno desde el cielo hasta el infierno; sino sólo de la superficie, pues las minas colocadas bajo la propiedad de un particular no se comprendía en tal derecho. Posteriormente, las ideas del doctor Mora repercutirán y modificarán las leyes mexicanas.

En forma expresa, la Constitución de 1917, en su artículo 27, consagrará el principio fundamental de que la propiedad del subsuelo pertenece a la Nación, y que ella es inalienable e imprescriptible.

Otro aspecto que contempla la Constitución de 1824, en su artículo 49, es el que consagra facultades del Congreso General, en materia económica. Expresamente en las fracciones X, XI y XV en los siguientes términos: "Art. 49. Las leyes y decretos que emanen del Congreso General, tendrán por objeto:

X. Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y armonizarla.

---

(42) Mora, José María Luis. Obras Sueltas, Tomo II, Librería de Rosa París, 1837, p. 294.

XI. Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la Federación y tribus de los indios.

XV. Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas de todos los Estados de la Federación y adoptar un sistema general de pesas y medidas". (43)

En cuanto a la fracción XI del citado artículo 49 que enmarca aspectos relacionados al comercio, cabe destacar que durante el primer período en que fungió como Secretario de Relaciones Exteriores Don Lucas Alamán (1823-1830), imperó una política económica y flexible en materia de comercio exterior; es decir, una política oportunista conforme a las circunstancias particulares del momento. (44)

Alamán, siempre consideró conveniente que México estableciera relaciones económicas con las grandes potencias europeas, especialmente con Inglaterra.

#### 1.5.4 Desamortización de los bienes del clero

Ahora bien, antes de introducirnos al contexto económi-

---

(43) Artículo 49, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, Tomo I, Imprenta Galván, México, 1928, pp. 50-51.

(44) Cfr. Alamán, Lucas. Memorias sobre el estado de la agricultura e industria de la República en el año de 1844. Imp. de J.M. Lara, México, 1846, p. 27.

co de la Constitución de 1857, es importante referirnos a la "Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos" del 25 de junio de 1856, pues las finalidades que se pretendían con ella eran netamente económicas; no se perseguía tanto despojar al clero del valor de sus propiedades rústicas y urbanas, como movilizarlas; por consiguiente, entre sus aspectos principales, se decía que todas las fincas rústicas y urbanas que poseyeran o administraran las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicaran en propiedad a los arrendatarios, calculando su valor por una renta al 6% anual. Se agregaba que todas las adjudicaciones se harían dentro del término de 3 meses contados desde la fecha de la aplicación de la ley, debiendo el arrendatario pagar un impuesto del 5% por el traslado de dominio; de lo contrario, las fincas en cuestión quedaban sujetas a dominio público, para ser vendidas en subasta pública al mejor postor, entregándose al denunciante la octava parte del valor que se obtuviera. Entre los propósitos que tenían los autores de la Ley ocupaba lugar preferente el de constituir la pequeña propiedad. (45)

Silva Herzog, (46) también destaca que: "el clero nunca estuvo de acuerdo con la Ley de Desamortización, ni mucho menos con las ideas políticas, económicas y sociales que predominaban en el seno del Congreso Constituyente de 1856-1857".

---

(45) Cfr. Silva Herzog, Jesús, Op.cit., supra nota 32, p. 13.

(46) Idem. p. 14.

### 1.5.5 La Constitución de 1857

La Constitución de 1857 siguió la corriente del liberalismo, es decir, procurar limitar al mínimo las atribuciones del Estado para dejar un campo mayor y libre a las actividades privadas. Al respecto, Serra Rojas <sup>(47)</sup> indica que durante esta corriente liberal, las facultades que tenía la Federación eran pocas en comparación a las que tenían los Estados. Pero a lo largo del proceso histórico se ampliaron las facultades de la Federación en detrimento de las facultades de los Estados.

El papel del Estado se reduce a vigilar en forma de guardián celoso, para que no se quebrante el orden público o la paz social; por ello, en 1857 se establece la no intervención del Estado en la organización de la vida económica de ahí que se considera a esta Carta Magna como un producto del más avanzado liberalismo; al grado tal de llegar a indicar que ser liberal, en los sesenta años de vigencia literaria de la Constitución de 1857, era estar ligado a una ideología que formaba como la atmósfera mantenedora de la vida pública. No nació en México la denominación de liberal en el constituyente de 1856-1857, pero fue en éste donde se plasmó el conjunto de estos principios". <sup>(48)</sup>

---

(47) Serra Rojas, Andrés. Derecho Económico, Porrúa, México, 1981, p. 155.

(48) Machorro Narváez, Paulino. La constitución de 1857, Imprenta Universitaria, México, 1959, p. 20.

Sayeg Helú, (49) al iniciar el análisis del aspecto económico plasmado en el texto constitucional de 1857 expresa que en el marco clásico del liberalismo, la libertad económica se instituyó al disponer que nadie podía ser obligado a prestar servicios personales sin la retribución justa, y su pleno y libre consentimiento; que ningún contrato ni promesa podía tener por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación, de delito o de voto religioso; que a nadie se le obligaba a celebrar convenios con su vida, ni con la de sus hijos o las personas que se encontraban bajo su tutela, ni imponerse la proscripción o el destierro.

Jorge Barrera Graf, (50) a su vez, indica que, los artículos 4 y 5 de la Constitución de 57, conforman la libertad de comercio y de trabajo, simplemente como derechos de libertad o garantías del individuo, sin imponer limitación alguna; "que ello se debió, en primer lugar, al liberalismo que imperó en aquel grupo notable de constituyentes; y, en segundo lugar, al ambiente histórico en que actuaron, dentro del cual era primordial reaccionar en contra de los abusos reinantes de las servidumbres de asalariados y campesinos y contra innumerables trabas y cortapisas que ahogaban al comercio."

---

(49) Crf. Sayeg Helú, Jorge, Op. cit., supra nota 33, p. 87

(50) Barrera Graf, Jorge, Tratado de Derecho Mercantil, Vol. I, Porrúa, México, 1957, p. 400.

Podemos apreciar que ya se considera la libertad de ejercer cualquier comercio, trabajo o industria, siempre que fuerán útiles y honestos: y que ella no sería por ningún motivo, coartada por la ley o alguna autoridad.

Por otra parte, ya desde 1857 se menciona, en forma precisa y clara en el artículo 28 constitucional, la prohibición de monopolios y estancos, entendiéndose por monopolio, "una forma de concentración capitalista en la industria o en el comercio, y aun en la propia actividad estatal, que logre la concentración de esas actividades y que permita imponer precios a productos en el mercado; y por estanco, el monopolio constituido en favor del Estado para procurar provechos al fisco." (51)

El artículo 27 Constitucional de aquella Carta, nos hace pensar en un vacío, ya que no se dió solución alguna respecto al problema de la propiedad raíz del clero; sin embargo, sí se negó a este el derecho de poseer bienes raíces; además en el citado artículo se concedió al Poder Público la facultad de expropiación, previa indemnización por causa de utilidad pública, dentro de una tramitación legal.

#### 1.5.6 La Constitución de 1917

---

(51) Cuadra, Héctor. Las Vicisitudes del Derecho Económico en México a partir de 1917, en: Estudios de Derecho Económico. Tomo II, UNAM, México, 1980, p. 122.

Las finalidades esenciales de la Constitución de 1917 consisten en fijar la organización política administrativa del Estado; con esta Carta Magna se plasma una estructura económica basada en realidades de las nuevas relaciones sociales; por lo tanto, se otorga una amplia gama de facultades atribuidas al ejecutivo federal, para poder realizar las múltiples actividades que se le encomiendan.

La Constitución reviste una dualidad socioliberal, al establecer, por una parte, la protección de los derechos públicos individuales, por la otra, proteger al débil y al desamparado; busca, además, un mejoramiento tanto económico como social.

En la opinión de Jorge Carpizo (52) nuestra Carta Magna, es una buena Constitución, en la cual se plasma "lo mejor de la historia de México: el anhelo de libertad y que el hombre lleve una vida humana, digna de ser vivida", advierte el autor que nuestra Carta Magna es la primera en el mundo que contiene una declaración de derechos sociales cuyo propósito es lograr la justicia social, frase que "añade- por desgracia la demagogia ha erosionado. En efecto, nuestra Constitución de 1917 es la primera en establecer al lado de los derechos individuales, los derechos sociales de obreros y campesinos; primacía que es recono-

---

52) Cfr. Carpizo, Jorge. Las reformas constitucionales en México, en: Estudios Constitucionales. UNAM. La Gran Enciclopedia Mexicana, México 1983 p. 304.

cida unánimamente por los constitucionalistas, por ello Trueba Urbina (53) considera con acierto, por un lado, que nuestra Ley Fundamental es la originaria de la nueva teoría político-social; y por el otro, que en dicho Código Político, "el individualismo político y económico esta totalmente liquidado, y en la actualidad los derechos del hombre-individuo han sido limitados, en función niveladora de desigualdades económicas, para abrir paso a los derechos sociales que corresponden a los trabajadores, campesinos y económicamente débiles en general".

La Constitución de 1917 corresponde al tipo de constitución social moderna, concebida como "la integración de normas económicas, fórmulas de vida colectiva y de actividades de clases, grupos sociales; cuyo elemento básico es el hombre-social" (54) En este contexto, frente al Estado y a la propiedad individual surgen los derechos sociales, como una respuesta a los nuevos procesos de integración económica y social de la vida pública, es decir la limitación a la libertad del individuo en beneficio de la sociedad, en aras de una libertad social.

Por otra parte, Jorge Witker, (55) expresa que el sistema económico, social y político mexicano es producto de la revolución de 1910, y "se integra en el contexto de una carta cons-

---

(53) Cfr. Trueba Urbina, Alberto. La primera Constitución político-social del mundo. Porrúa, México 1971, pp. 11 y 15.

(54) Idem. pp. 24-25.

(55) Witker Jorge. La función del Estado en la economía, en: Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México 1983, p.69

titucional de tipo programático, en ella se consigue sintetizar una tradición liberal con derechos sociales y colectivos, que encuentran su origen en las masas campesinas y trabajadoras armadas."

La Carta Magna de 1917 habrá de empezar a consolidar la legitimidad de su origen y de sus disposiciones, ya que a partir de su promulgación, el desenvolvimiento de México habrá de mantenerse "apegado a la más pura esencia; así, las notas jurídicas básicas contenidas en ella, procurarían la superación del pueblo mexicano dentro de un marco socioliberal; el cual se conformó por sus propias necesidades, experiencias y exigencias".

(56)

Marcos Kaplan, <sup>(57)</sup> por su parte señala que la Constitución de 1917 "ha definido y legitimado al Estado Mexicano como institución, designándole un papel central y una función hegemónica en los principales niveles y aspectos de la vida nacional, se le confieren facultades y obligaciones para una intervención amplia y profunda". Por ello, los artículos 3, 5, 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123, 131, de nuestra Carta Magna, conforman las principales atribuciones del Estado en materia económica, y a los cuales se han agregado por decreto, un nuevo capítulo constitucional económico; integrado con las reformas y

---

(56) Cfr. Sayeg Helú, Jorge, Op.cit., supra, nota 33 p. 165.

(57) Kaplán, Marcos, Intervencionismo Estatal, en: Diccionario Jurídico Mexicano. T.V., UNAM, México 1984, p. 185.

adiciones de los artículos: 25, 26, 27, 28 y 73 fracción XXIX D-E-F que incorpora los principios de rectoría del Estado y de planeación democrática para el desarrollo.

#### 1.6 Proyecto de reformas de 1981

En el año de 1981 se presentó por conducto de una comisión ad-hoc un proyecto denominado REFORMAS ECONOMICAS A LA CONSTITUCION: dicho documento contenía iniciativas de reformas a los artículos 3, 27, 28, 74 y 131.

Al referirse a lo anterior, Martínez Báez, (58) afirma que la comisión de reformas económicas de la Constitución, no sólo realizó un análisis general de la Carta Magna y los derechos sociales y las garantías individuales, la estructura jurídica y las facultades económicas del Estado en ella consagrados; sino que también reseñó la evolución de los derechos sociales fundamentales, la estructura de la economía nacional y de su vigencia reciente. "Los esfuerzos de planeación que se habían efectuado en México, planteaban los objetivos sociales que debían incorporarse en el proceso de una planeación democrática y participativa".

A nuestro entender, la idea de reformar la Constitución

---

(58) Martínez Báez, Antonio. El Proceso Legislativo de la Reforma Constitucional, en: Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1983, p. 58.

para incluir un capítulo económico tal vez no prosperó, entre otras razones, porque la crítica situación económica no era tan manifiesta en el año de 1981 como sí lo fue para 1983; y quizá porque se consideró que dicha reforma implicaría una reestructuración de toda la Carta Magna, que no era oportuno realizar. Sin embargo, las cosas habrían de cambiar para finales de 1982, la nacionalización de la banca y el control de cambios, serían las primeras manifestaciones de intervención estatal (en este período), por ello, la crisis económica hizo patente la imperiosa necesidad de efectuar una serie de modificaciones en el texto fundamental.

### 1.7 Reformas Constitucionales de 1983

En diciembre de 1982, el ejecutivo federal promovió ante el Congreso de la Unión nuevas reformas en materia económica, para hacer más explícitos y congruentes los textos constitucionales respecto a la función rectora del Estado en los procesos de desarrollo económico y el régimen de economía mixta. Las reformas propuestas en el área económica, se incorporan principalmente en los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 fracción XXIX-D-E-F, publicados en el Diario Oficial con fecha 3 de febrero de 1983.

En este orden de ideas, para Noriega Cantú <sup>(59)</sup> las

---

(59) Cfr. Noriega Cantú, Alfonso. La reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos y su vinculación con los derechos sociales y el Estado social de derechos en: Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México 1983, pp. 126-127.

actuales reformas a los textos constitucionales (arts. 25, 26, 27, 28 y 73 fracción XXIX-D-E-F), tienen el carácter propio de lo que la doctrina y el derecho constitucional, e incluso algunas legislaciones, han denominado como derecho constitucional económico o bien ; la constitución económica que forma parte de la Constitución Política; en ella, en efecto se contempla la índole de las relaciones que el Estado debe mantener con el mundo de la economía y el ámbito de la libertad.

Por su parte, Manuel Camacho, <sup>(60)</sup> considera a las reformas de 1983, como el fundamento normativo de una estrategia de transformaciones más amplias, entre cuyos contenidos principales destacan: las reformas a los instrumentos de desarrollo del Estado; las reformas a los modos de organización y de producción en el campo; la reestructuración de la planta industrial del país, así como la descentralización de la vida nacional.

Bajo este orden de cosas, es válido afirmar que, el nuevo capítulo económico consagra la competencia del Estado en la rectoría del desarrollo, nacional para garantizar que éste sea integral, además, de reafirmar la soberanía y la democracia como principios y estructuras básicas del país; por otra parte, se conforma el régimen de economía mixta, el cual ya se encontraba plasmado en nuestra Carta Magna, pues a la vez que regla-

---

(60) Camacho, Manuel, Cambio Constitucional y Reordenación Económica en: Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1983, pp. 7-8

menta la libre concurrencia, concede la protección a los consumidores y fija la participación exclusiva y prioritaria del Estado en las "areas estratégicas", con la intervención de los sectores público y privado.

#### 1.8 El problema de las normas económicas Constitucionales

En los apartados anteriores hemos analizado el capítulo económico inserto en nuestra Carta Magna, tanto desde el punto de vista económico como social, sin pasar por alto la reseña histórica; pero hemos dejado para este inicio lo relativo a la ubicación y vigencia de esas normas de contenido económico.

Es verdad que nuestra Constitución tiene un capítulo económico integrado por los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 fracción XXIX-D-E-F; pero, también es cierto que esos preceptos no son los únicos de contenido económico que existen en nuestra Ley Fundamental.

En efecto, si revisamos nuestro Código Político encontramos diversos artículos cuyo contenido es evidentemente económico, como son, entre otros, el 3, 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123 y 131; si a estos preceptos añadimos que nuestro derecho positivo se encuentra esparcido en cientos de disposiciones aisladas, y que casi todas ellas van seguidas de normas

complementarias, o bien de acuerdo o disposiciones que algún sector de la economía emite a diario; podemos advertir, por un lado, la complejidad y amplitud de dichas normas económicas y; por el otro, que no podemos pasar por alto la primacía del hecho económico sobre la norma, el primero siempre va más allá que la segunda, por ser más dinámico.

Los fenómenos económicos tienen una dinámica relativamente autónoma frente a la cual la eficacia del derecho es limitada, ya que pueden plantearse situaciones en las que los actos humanos, motivados económicamente, se dan fuera o aún en contra de los marcos legales, y es frecuente que, como lo indica Héctor Cuadra, <sup>(61)</sup> "las normas legales referentes a materias económicas resultan ser ineficaces por olvido o inadecuada comprensión de los fenómenos relativos a ellas;" en este caso puede afirmarse que el derecho va a la zaga de la economía; sin embargo, las fuerzas socio-económicas consideradas como un factor real y efectivo de poder, ejercen presión de forma tal que el derecho se ve modificado para reconocer y regular los fenómenos económicos.

---

(61) Cfr. Cuadra Héctor, Op. cit., p. 132. También Véase para mayor amplitud del tema a Hedemann Willhelm, Justus. La evolución del Derecho Económico, en: Revista de Derecho Privado. Madrid, Tomo XXXV, No. 415, octubre 1951, pp. 793-794, el autor señala que "la aplicación de los preceptos de contenido económico, se limita a uno o dos años, además, hay necesidad de esperar los acontecimientos de los años futuros antes de que pueda emitirse un juicio".

En otro orden de ideas, Barrera Graf, (62) considera que, "si bien pueden encontrarse normas y principios de derecho comercial público (considerado como el que rige la actividad económica del Estado a través de la empresa pública, el que regula el crédito y las finanzas públicas y el comercio exterior); estas disposiciones, en muchos casos, sólo son programáticas, y no de aplicación inmediata, lo que evidentemente es contrario al concepto mismo de la ley, sobre todo la de rango constitucional". En este sentido, podemos considerar, que si bien existen normas económicas a nivel constitucional, ellas también son programáticas; su aplicación y sobre todo su eficacia, solo podrá verificarse al paso de los años, esto es, habrá que esperar los acontecimientos futuros para determinar su operatividad y eficacia.

Independientemente de lo discutible que pueda ser el tema, se puede concluir que, la ineficacia de la norma económica radica, simplemente, en establecer problemas y en proponer soluciones, que no logran hacerse efectivas, aunque su aplicación sea considerada de manera inminente y forzosa, sin dejar de olvidar que -como ya se indicó- la primicia que ejerce el hecho económico sobre la norma.

---

(62) Cfr. Barrera Graf, Jorge. "La reforma de la legislación mercantil, cuestiones y problemas más urgentes de ser reguladas. 3.- Complementación del derecho comercial público con normas constitucionales. Temas, Op. cit. p. 30.

**CAPITULO II**

**LOS NORMAS ECONOMICAS EN OTROS PAISES**

**(EXAMEN DE DERECHO COMPARADO)**

## CAPITULO II

2. Planteamiento Preliminar

En este capítulo realizamos el estudio de tres constituciones, a saber: la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas; la Constitución de España, y la Carta Magna Peruana, en las cuales las normas de contenido económico revisten gran importancia, puesto que reconocen, claramente, un sistema económico en sus textos, es decir, se regula en forma directa o indirecta la actividad económica, mediante un capítulo explícito en las mismas.

Toda ley fundamental contiene en mayor o menor escala principios de orden económico, inclusive la "Constitución de los Estados Unidos de América", (1) aprobada el 17 de Septiembre de 1787, la cual rige dentro de un sistema liberal, considerado

---

(1) Véase, Constitutions of the United States and of the State of Washington. Published by A. Ludlow Kramer, Secretary of state. Washington U.S.A. 1968, p.14. El artículo I, sección 8, señala: "El Congreso tendrá facultad: para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos, pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos. Para contraer empréstitos a cargo del crédito de los Estados Unidos. Para reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes Estados y con las tribus indias. Para acuñar monedas y determinar su valor, así como el de la moneda extranjera y fijar los patrones de las pesas y medidas"...

el más puro a nivel mundial; por lo tanto, en vano sería intentar mencionar alguna Constitución que no presentara estos principios, así, en ellas se ha llegado a implantar desde un sistema de economía de mercado o de libre empresa, hasta un sistema socialista, o bien, la conjugación de ambos modelos económicos para formar la figura conocida con el nombre de economía mixta.

Cuando una Carta Magna indica que la propiedad de todos o de una parte de los medios de producción, se colocan en manos de la colectividad, se trata de una Constitución Económica Socialista; los países que tienen este sistema, configuran normas constitucionales de contenido netamente económico, por lo que su estudio, sin dejar de considerar la importancia que reviste, se circunscribe, en este trabajo, al análisis de la Constitución de Repúblicas Socialistas Soviéticas, como prototipo de ellas. Por otra parte, nos referiremos a dos Constituciones de economía de mercado o de libre empresa, como son las Constituciones de España y Perú, en cuyos textos se plasma y reconoce, al mismo tiempo, la intervención del Estado en la economía, y la actividad privada.

## 2.1 Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

En este apartado se realizará el estudio del texto constitucional soviético, en su aspecto económico, que data del año de 1977 (vigente a la fecha en que se realiza esta tesis). Es

en la URSS, en donde por primera vez se plasma una norma constitucional de tipo socialista; de este modo, a lo largo de su historia constitucional, o sea, a partir de 1917 con la Revolución de Octubre, se han promulgado cuatro leyes fundamentales; la primera de ellas data del año de 1918, posteriormente, 1924, 1936 y finalmente 1977.

### 2.1.1 La Constitución de 1918

El texto constitucional de 1918, corresponde a la etapa conocida con el nombre de "Comunismo de Guerra" (1919 a 1923); se habla de una guerra por la sobrevivencia, pues los países capitalistas dejan a Rusia en total abandono y es atacada por los mencheviques y los "rusos blancos"; congruente con lo anterior, se puede concebir a la etapa del comunismo de guerra, como una amalgama de respuestas ante las crueles y rudas necesidades producto de la guerra civil, y a la vez, de la ingenua tentativa de saltar rápidamente al socialismo; dicho en otras palabras, de pretender "la asignación de los recursos al gobierno central, la proscripción de las empresas privadas, así como, la requisita de la producción campesina." (2)

Cabe señalar que en lo concerniente al aspecto económico plasmado en dicha Constitución resultan los preceptos que establecían: a) nacionalización de todos los bienes; b) socia-

---

(2) Cfr. Nove Alec. El sistema Económico Soviético, Siglo XXI, Editores, México 1982, p. 22.

lización de la tierra, bosques, aguas, subsuelo, etc., c) socialización de todos los medios de producción (fábricas, minas, etc.); d) nacionalización de la banca y supresión de la moneda como instrumento de cambio; e) la dirección de la empresa quedó en manos de los obreros.

Lo anterior nos permite señalar que el sistema de economía, cuyo principal fundamento es la propiedad socialista de los medios de producción, se consolidó al eliminarse el sistema capitalista de economía, con ello se perseguía la abolición de la propiedad privada de los medios de producción, y la explotación del hombre por el hombre. "Las bases socialistas de la economía fueron asentadas desde los primeros días de la implantación del Estado soviético, cuando se decreta la nacionalización de la tierra, la gran industria, los bancos, los medios de comunicación y los factores de producción más importantes." (3)

En el período de los años 1920-1923, la situación que guardaba Rusia era caótica; existía un descontrol y un grado de anarquía absolutos, debido a la supresión de las leyes existentes, y la implantación de las medidas anteriormente mencionadas. La Nueva Política Económica (NEP) surge ante una imperiosa necesidad de negociar algunas cuestiones, pues se consideraba excesivo el cambio; en él se van a conciliar, entre otras, dos puntos

---

(3) Cfr. Grigorian Levon y Dolgoplov, Yuri. Fundamentos del Derecho Estatal Soviético. Ed. Progreso, Moscú, 1979, p. 180.

importantes a saber: a) La moneda vuelve a circular, y b) gente más capacitada se colocó en el mando y dirección de la empresa.

### 2.1.2 La Constitución de 1924

Hacia el año de 1924, se promulga la segunda Ley Fundamental del pueblo ruso, y es a partir de 1927 cuando se producen cambios sustanciales en materia económica; de este modo, a través del control sobre el aparato Estatal y del partido, José Stalin logró imponerse a sus rivales, y alcanzó, conforme a sus principios, iniciar a partir de 1927, la edificación acelerada de una ECONOMIA SOCIALISTA, en circuito cerrado. (4)

La política económica que había llegado a establecerse en aquella época, dejó por completo de llevarse a efecto; pues se había realizado desde finales de la guerra civil y en aquella política se prohibía la subsistencia de una economía privada. Al respecto Varela, (5) señala que la agricultura se unificó en base a los planes quinquenales; al mismo tiempo, se dió una política de socialización integral y planificación centralizada. A finales de 1928, se puso en vigencia el plan quinquenal; su objetivo tenía prioridad absoluta sobre cualquier otro; su principal fin consistió en buscar el máximo desarrollo industrial.

---

(4) Santiago Varela, Jorge de Esteban, La Constitución Soviética. Ed. Artes Gráficas, Benzal, Madrid, 1978, p. 41.

(5) Idem. p. 42

Podemos decir que la agricultura presenta una subordinación a un proceso de colectivización forzada, pues se busca la transformación de toda propiedad agraria a través de Sovjoses (explotaciones de propiedad estatal) o en Koljoses (de régimen cooperativo).

Debido a que las estructuras económicas se encontraban escasamente desarrolladas, era imposible una construcción inmediata del sistema socialista, además de que era indispensable buscar un reforzamiento estatal y jurídico; estos factores fueron decisivos para que en el año de 1935, José Stalin presentara al Comité Central del Partido Comunista de la U.R.S.S. un proyecto de Constitución con el que se perseguían dos objetivos primordiales; democratizar el sistema electoral, y ajustar su base económica y social a las nuevas relaciones entre las clases de la URSS. Al tratar de enmarcar estos objetivos, surge a la vida la tercera Constitución, que corresponde al año de 1936.

### 2.1.3 La Constitución de 1936

De acuerdo con el pensamiento de Lesage: La Carta Magna de 36, ha sido definida por la doctrina soviética como la Ley Fundamental del socialismo completo o triunfante; dicho de otro modo, es la norma que refleja, revive y consolida el establecimiento definitivo de las bases del socialismo en la Unión Soviética; de tal manera que cuando se presentó el proyecto

ante la Comisión Constitucional, se indicó que el nuevo texto se justificaba porque la sociedad soviética había realizado ya, en lo esencial, el socialismo; en otras palabras, "había creado el socialismo que era la primera fase o fase inferior del comunismo." (6)

Los fundamentos económicos y sociales del estado se presentaron de la siguiente manera: a) Propiedad socialista de los bienes de producción; bajo la forma de propiedad estatal o de la propiedad cooperativa koljosiana. b) El sometimiento de toda la vida económica a la planificación estatal. c) La distribución de bienes según el principio de "a cada uno según su capacidad, a cada uno según su trabajo".

Por otra parte, en el texto constitucional se reconocería el derecho de los ciudadanos a la propiedad personal que provenga del trabajo; asimismo, se permitían pequeñas haciendas de campesinos y artesanos individuales, siempre y cuando se encontraran basados en el trabajo personal y no en la explotación del trabajo ajeno. Después de transcurridos más de cuarenta años desde que fue promulgada la Constitución de 1936, en la actualidad el país como es natural sufre transformaciones profundas; dichos cambios afectan los aspectos de la vida tanto social como política y económica.

---

(6) Cfr. M. Lesage, Les Régimes politiques de l'URSS d'Europe de l'Est. P.U.F. París, 1971, p. 92.

En la economía de la URSS, se da el predominio de la propiedad socialista; al mismo tiempo, se consigue crear un sistema económico muy firme tanto en el campo como en la ciudad.

#### 2.1.4 La Constitución de 1977

La conjugación del socialismo con la revolución tecnocientífica llega a desarrollar un potente conjunto único de la economía nacional. Ante una serie de necesidades por satisfacer surge la Cuarta Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas; aprobada por el Soviet Supremo de la URSS, el 7 de octubre de 1977; de la lectura correspondiente al contenido económico de su texto podemos desprender que existe ya una sociedad socialista avanzada, en la cual, el gran nivel de vida alcanzado será el resultado de la combinación de las fuerzas productivas, la ciencia y la cultura; todo esto bajo una vigilancia absoluta del Estado.

El reflejo de la dirección absoluta del Estado en la vida del pueblo soviético queda ubicado, de manera contundente, sobre todo en el campo económico. A este respecto Linaires Quintana, (7) considera que con gran acierto se ha calificado a la organización soviética rusa, como "Estado Económico", puesto que en ella opera la economización del Estado; por lo tanto se

---

(7) Cfr. Linaires Quintana, Segundo. Derecho Constitucional Soviético. Ed. Claridad, Buenos Aires, 1946, p. 30.

confieren a éste exclusivas funciones económicas de dominación; dicho en otras palabras, el Estado se transforma de sujeto político a sujeto económico.

Se presenta una ruptura total del marco clásico en el que se concibe al Estado, como gendarme en la economía y se convierte en rector, director y verificador de la eficiencia, en la que se desarrolle la economía nacional, mediante la elaboración de planes y programas. Por esto, y en congruencia con lo anterior Arturo Sampay,<sup>(8)</sup> afirma que al Estado Soviético se le ha equiparado y entendido como la suprema comunidad de producción, movido por "la fe en la omnipotencia técnica dirigida"; todo ello, en base a los principios del sistema de economía planificada.

El análisis del texto constitucional vigente, por lo que a nuestro tema respecta, queda circunscrito al sistema económico. Resulta importante tener presente que en cualquier país el modo de existencia política se encuentra indisolublemente ligado a una determinada forma económica; por consiguiente, lo económico ha de tener un aspecto relevante en el seno de la constitución, pues constituye en este caso no sólo la organización política, sino también la económica.

---

(8) Cfr. Sampay, Arturo Enrique. La crisis del Estado de Derecho Liberal Burgués. Buenos Aires, 1942, p. 309.

### 2.1.5 El capítulo económico constitucional soviético

El capítulo segundo de la Constitución que nos ocupa está consagrado al sistema económico y puede ser dividido para su estudio en dos grandes apartados: el primero de ellos comprende las formas de propiedad (arts. 10, 11, 12, 13); y el segundo se refiere a los principios de la actividad productiva que comprende los artículos 14, 15, 16 y 17.

En los artículos relativos al primer apartado, formas de propiedad, el texto constitucional se expresa de la manera siguiente:

Art. 10. "La base del sistema económico de la URSS es la propiedad socialista de los medios de producción en forma de propiedad del Estado (patrimonio de todo el pueblo), y propiedad de los koljoses y otras organizaciones cooperativas. Es también propiedad socialista el patrimonio de los sindicatos y otras organizaciones sociales necesario para el desempeño de sus tareas estatutarias.

El Estado protege la propiedad socialista y crea premisas para multiplicarlas.

Nadie tiene derecho a utilizar la propiedad socialista para lucro personal y otros fines egoístas."(9)

Si bien este artículo establece la propiedad socialista de los medios de producción, podemos distinguir cuatro for-

---

(9) Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Ed. Progreso, Moscú, 1977, p. 10.

mas diversas en las que dicha propiedad puede manifestarse como son:

A.- Propiedad del Estado

B.- Propiedad de los Koljoses y otras organizaciones cooperativas

C.- Propiedad de los sindicatos y de otras organizaciones sociales

D.- Propiedad personal

A.- Propiedad del Estado. Se la concibe como la forma fundamental de la propiedad socialista, y se integra con todos los medios básicos de producción, pertenecientes a los sectores claves de la economía.

El carácter socialista de esta clase de propiedad se encuentra determinado, en primer término, por la unión directa de los medios de producción con los productos de bienes materiales; por lo tanto, se excluye de manera rotunda la explotación de unos miembros de la sociedad por otros; en segundo lugar, se plantea, la imposibilidad de apropiarse gratuitamente de los resultados del trabajo ajeno, o bien, que se den las condiciones necesarias para que un grupo mantenga una situación privilegiada. Sin duda alguna, "la apropiación de los bienes materiales y espirituales en favor de la colectividad constituyen la base económica de las relaciones entre las clases." (10)

---

(10) Cfr. Grigorian, L. y Kutafin. Conocimientos básicos acerca de la Constitución Soviética, Trad. Sánchez Esteban. Ed. Progreso, Moscú, 1981, p.74.

B.- Propiedad de los Koljoses y de otras organizaciones cooperativas. Esta propiedad se refiere, especialmente, a los medios de producción y otros bienes considerados como indispensables para llevar a cabo las tareas propias de dichas organizaciones; incluso, la propia tierra de los koljoses es de propiedad estatal y se otorga en usufructo. (11)

De este modo, el koljos medio, puede describirse como "una empresa compleja compuesta de 500 a 600 miembros trabajadores; y comprende aproximadamente 6,200 hectáreas de tierra agrícola (3,200 hectáreas sembradas), y muchos miles de cabezas de ganado. Por otra parte, los sovjoes son, sustancialmente, más grandes en todos los aspectos, excepto en lo relativo al número promedio de las fuerzas de trabajo." (12)

C.- Propiedad de los sindicatos y otras organizaciones socialistas. Se le reconoce siempre y cuando se considere necesaria para garantizar el cumplimiento de ciertos fines, no contrarios al sistema.

D.- Propiedad personal. La cual debe basarse, sustancialmente, en los ingresos provenientes del trabajo; se comprende en dicha propiedad los utensilios de uso cotidiano, los bienes de consumo y comodidad personal, los objetos de la hacienda

---

(11) Idem. p. 76

(12) Nove, Alec. Op. cit., supra nota 2, p. 186

doméstica particular, los ahorros procedentes del mismo trabajo, así como la vivienda. En este aspecto García Alvarez,<sup>(13)</sup> enfatiza que deben garantizarse tanto la propiedad personal de los bienes de uso y consumo, como el derecho de herencia de los mismos. De acuerdo con lo anterior, podemos considerar que la propiedad estatal continúa avalada por la categoría de los bienes exclusivos de la Nación, y por supuesto que esta protección no se da ya en función de la propiedad particular, prácticamente eliminada, sino por el contrario es producto de las otras formas de propiedad socialista, consideradas menos perfectas que la estatal. Dicho en otras palabras, todo el sistema de economía socialista gira en torno de los intereses colectivos y no individuales.

Ahora bien, podemos decir que el aumento de los bienes del Estado es lo que caracteriza plenamente el asenso o incremento general de toda la economía de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. La propiedad estatal, constituye el patrimonio común de todo el pueblo soviético, considerada, como ya se indicó, como la forma fundamental de la propiedad socialista.<sup>(14)</sup> Cabe

---

(13) Cfr. García Alvarez, Manuel. Construcción del Comunismo y Constitución Colegio Universitario de León. España, 1978. pp. 141 y 144.

(14) El artículo 11, establece: "La propiedad del Estado, patrimonio común de todo el pueblo soviético es la forma fundamental de la propiedad socialista. De acuerdo a este artículo, son propiedad exclusiva del Estado: los medios básicos de producción de la industria, la construcción y la agricultura, los medios de transporte y de comunicación, los bancos, los bienes de los establecimientos comerciales, de servicios públicos y otras empresas organizadas por el Estado, el fondo inmobiliario fundamental de las ciudades, así como otros bienes necesarios para cumplir las funciones del Estado". De lo anterior, se deduce que el Estado, al ser único propietario de todo el patrimonio del pueblo, se encuentra en posibilidad de entregarlo a determinadas empresas y entidades, las cuales únicamente tendrán la tarea de administración. Op. cit. supra, nota 9, p. 10.

destacar que el texto citado, confiere al Estado la facultad de ejercer el control de la medida del trabajo y consumo según el principio socialista de "a cada cual según su capacidad; a cada cual según su trabajo". (15)

En efecto, se trata de evitar lo que en la doctrina marxista se conoce con el nombre de "alienación del trabajo"; es decir que se procurará que el trabajador haga totalmente suyo el fruto de su labor y no solamente una parte de la misma.

El último aspecto a analizar es el relativo a la planificación, consagrada en el texto constitucional, (16) y concebida como el eje central de la economía en el sistema socialista; en cuanto al concepto de plan, Iú Chvirkov, (17) indica que todo

- (15) Principio en el que se manifiesta una de sus misiones funcionales más importantes y por ello también éste es considerado como un peldaño necesario en el camino hacia la consecución del comunismo, donde el trabajo será su propia recompensa. En este sentido. Véase Marx, Carlos, "Esbozo de crítica de la economía política", Obras Escogidas. T.III, 10a. Ed. Progreso, Moscú, 1975, p. 75.
- (16) El artículo 16, a la letra indica: "La economía de la URSS constituye un conjunto único que comprende todos los eslabones de la producción social, de la distribución y del intercambio en el territorio del país. La economía se dirige sobre la base de los planes estatales de desarrollo económico y social, teniendo en cuenta los principios sectorial y territorial y conjugando la administración centralizada con la autonomía y la iniciativa económica de las empresas, complejos y otras entidades. Para ello se utiliza activamente la autogestión financiera, el beneficio, el costo y otros resortes e incentivos económicos".
- (17) Cfr. Chvirkov, Iú. M. O.; Planeamiento Económico de Estado, Progreso, Moscovo, 1980, p. 43.

"plan económico nacional", se conforma con el conjunto de tareas establecidas con relación a ciertas ramas de la economía nacional, acordes al objetivo impuesto en la propia economía y durante un determinado período previsto en dicho plan. En forma más amplia, señala que, "la estructura del plan estatal depende, naturalmente, del grado de desarrollo de la economía nacional, de la estructura social y del ramo de la producción material."

Se pretende, mediante un plan, alcanzar el máximo desarrollo en los sectores hacia los cuales está dirigido, y el único medio para lograr su realización efectiva es cumplir con sus lineamientos; de tal manera que, en primer lugar, el plan de economía nacional soviética se concibe como la síntesis de previsiones científicas y de directivas económicas, cuyo propósito es, naturalmente, el principio teleológico, "alcanzar el fin a cuya consecución se aspira". (18)

Por otra parte, caben añadir otros factores que deben ser considerados en la elaboración del plan, y ellos son: primero, deben tenerse en cuenta los resultados de las investigaciones científicas; segundo, la realización de los descubrimientos e innovaciones más avanzadas; y como tercer punto, consecuencia de los anteriores, el aceleramiento del progreso técnico. (19)

---

(18) Cfr. Grinko, G. El Plan Quinquenal de los Soviets. Trad. Buendía Aragón. Edit. Cenit., Madrid, 1930, p. 17.

(19) Cfr. Pakarski, Leonid. La Planeación, ley y estímulo de la Economía. Ed. de la Agencia de Prensa. Nosvosi, Moscú, 1979, p. 35.

Llegar a afirmar que la planificación nos conduce a un incremento en los sectores de la economía que reglamenta, sería una afirmación difícil de probar, puesto que, basados en las palabras de Paul Hansen, (20) "la humanidad no ha llegado a resolver el problema que permita calcular, acertadamente, la cantidad de productos agrícolas y materias primas necesarias para muchos años futuros"; dicho en otras palabras, se presentan grandes fluctuaciones o variantes en la producción de difícil control.

Acorde con lo anterior, la economía planeada por el Estado, puede verse afectada por factores externos e imprevisibles a la voluntad del órgano que tiene a su cargo la elaboración del plan o programa. A pesar de ello, el Estado Soviético, dado el actual nivel de vida alcanzado, debe ser clasificado dentro de los países altamente desarrollados.

Finalmente, la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas persigue como fin esencial la implantación del comunismo, considerado como el sistema ideal que debe existir en el mundo. Objetivo que sólo se podría lograr mediante un desarrollo armónico de los factores de la producción todo esto, por supuesto, a través del sistema de planificación socialista; es decir, planificación obligatoria y no de contenido mera-

---

(20) Cfr. Hansel Paul, La Política Económica de la Rusia Soviética. Trad. J. Pérez Bances, Revista de Occidente, Madrid, 1931, p. 165.

mente indicativo (programático), como podríamos calificar a la establecida en nuestra Carta Magna, en las reformas de 1983; con lo que se distingue al sistema mexicano de las economías centralmente planificadas.

## 2.2 Constitución de España

La vida del pueblo español ha estado regida por diversas Constituciones. La vigente es la promulgada el 27 de diciembre de 1978, bajo el régimen de Juan Carlos de Borbón.

### 2.2.1 Antecedentes históricos de la Constitución de 1978

Las anteriores Constituciones, a la promulgada en 1978, pueden clasificarse según afirma Martínez Cuadrado,<sup>(21)</sup> con base a las corrientes que desarrollaron la estructura política española; así, a la primera corriente corresponden las constituciones que proyectaron actualizar, dinamizar y modernizar la sociedad fincada en la diversa profundidad del sistema de poderes públicos del Estado, y pertenecen a este modelo la Constitución de Cádiz de 1812, la promulgada en 1869 y también la Constitución Republicana de 1931. La segunda corriente es contraria al espíritu y a las realidades del constitucionalismo; se refiere en esencia a los regímenes autoritarios que se nutren en

---

(21) Martínez Cuadrado, Miguel. La Constitución Española de 1978 en la Historia del Constitucionalismo Español, en: La Constitución Española de 1978. 2a.Ed.Civitas, Madrid, 1981, p.26.

el rechazo de los principios de la división de poderes y de la opinión de los gobernados, ejemplo de ello es el Estatuto de Bayona de 1808.

La tercera corriente se caracteriza por el sello casuístico propio y original de la historia constitucional española y corresponde, precisamente, a los pactos o transacciones de amplia convergencia doctrinal y política, expresados en los textos Constitucionales de 1837 y 1876; concebidos, ambos, en tiempos de crisis a la salida corta o larga de un intenso período de guerra civil. (22)

Una vez concluida la guerra civil, en los cincuenta años que la preceden (1876-1926), se presenta una conflictiva realidad política española, originada por la oposición de intereses entre la fracción agrario-financiera del capitalismo español, y los núcleos escasos y fragmentados de una burguesía industrial, que en aquellos años no había consumado aún oportunamente su revolución. (23)

En el año de 1920, la nación española vivía una lucha por la ampliación del mercado exterior, en la cual tuvo primordial importancia el papel asumido por la burguesía catalana, ya

---

(22) Idem, p. 27

(23) Cfr. Jiménez Campo, Javier. Crisis Política y Transición, en: La Constitución Española de 1978. 2a.Ed. Civitas, Madrid, 1981, p. 53.

que al buscar ampliar sus bases sociales mediante la prédica catalinista y la exigencia de modernización del Estado, logra a partir de ese año una mayor presencia en los aparatos gubernamentales, y esencialmente en la organización bancaria nacional. (24)

### 2.2.2 El Régimen Franquista

Entre 1931 y 1936, se buscó implantar el fascismo, pero este intento resultó infructuoso, y es en los años de 1937 a 1976, cuando aparece el régimen franquista (con cuatro décadas de duración), el cual puede ser interpretado como un producto dilatado y contradictorio del modelo Bonapartista; así, en sus primeros años se le identifica como una realidad total de dominación; "su implantación y su escenografía ideológica se ven reflejadas, claramente, en las Leyes Fundamentales de 1938 y 1939." (25)

La dictadura ejercida sobre el pueblo español durante casi cuarenta años, llega a su fin con la muerte del general Franco; así, la dirección del nuevo gobierno es asumida por el

---

(24) Cfr. Muñoz J. Roldán S. y Serrano, A., La Vía Nacionalista del Capitalismo Español, en: Cuadernos Económicos de I.C.E. Nos. 5, 7 y 8, Madrid, 1978.

(25) Idem, p. 45. "Las Leyes de 30-I-1938 y de 8-VIII-1939, atribuían al jefe del Estado la facultad, sin límites, de dictar normas jurídicas. El dictador se serviría de estas prerrogativas para innovar el ordenamiento fundamental mediante la promulgación en 1958, de la Ley de Principios Fundamentales".

partido de la Unión del Centro Democrático, (UCD) cuyo objetivo consistía en realizar una doble tarea; primero, lograr un marco jurídico y político apto para la acumulación privada de capital en un contexto de crisis económica, y segundo, conducir a tiempo el proceso de cambio, así, "se controlaría sin exhorbitar los límites sistemáticos y se generaría, a la vez, una corriente de legitimidad suficiente." (26)

### 2.2.3 La Constitución Española de 1978

El 27 de diciembre de 1978, se aprueba la Constitución Española vigente, la cual corresponde, sin duda alguna, al tipo peculiar hispánico del pacto o transacción constitucional, en ella no se aportan grandes novedades constitucionales; ni suscita entusiasmo o aversiones tan grandes y rotundas, como las que despertaron las Constituciones de 1812, 1869 y 1931. (27)

El análisis somero del texto constitucional vigente, nos muestra que se compone de 169 artículos, cuatro disposiciones adicionales, nueve transitorios, una derogatoria y una final con un total de 184 artículos, lo cual constituye, después de la Constitución de Cádiz, el texto constitucional más largo de la historia del pueblo español.

---

(26) Véase Muñoz, J. Roldán, S. y Serrano, A la internacionalización del capital en España. Civitas, Madrid, 1978, p.417.

(27) Martínez Cuadrado, M. Op.cit., supra nota 21, pp. 26-27

#### 2.2.4 El capítulo económico del texto español vigente

En materia económica, esta Carta Magna consagra el capítulo III, titulado "De los Principios Rectores de la Política Social y Económica"; (28) en el cual se reconoce expresamente, la intervención del Estado, y, al mismo tiempo, la actividad privada como motores en la producción de la nación española.

Se establecen dos opciones que de acuerdo con Sánchez Agesta, (29) podrían quedar encuadradas de la siguiente manera: La primera opción se refiere a una economía liberal de mercado y tiene como bases el reconocimiento de la propiedad delimitada por la función social, con la garantía de una indemnización, en caso de expropiación por causa justificada de utilidad pública o interés social (art. 33), y el reconocimiento del derecho a la libre iniciativa económica privada en el marco de la economía de mercado (art. 38), así como en la libre circulación y establecimiento de las personas y en la libre circulación de los bienes en todo el territorio español, (art. 139). El perfil de esta acción se complementa con el derecho de libertad de sindicalización y de establecimiento libre de organizaciones empresariales (arts. 7 y 28), y, en la negociación colectiva, del dere-

(28) Constitución Española de 1978. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1979, (sumario) pp. 7-8.

(29) Cfr. Sánchez Agesta, Luis. El sistema político de la Constitución Española de 1978. Ed. Nacional, Madrid, 1980, p. 62.

cho de huelga (arts. 28, 2). También el Correlativo derecho del empresario a establecer las condiciones de empleo, de acuerdo con criterios de productividad y adoptar medidas tendientes a resolver los conflictos colectivos (arts. 37 y 38).

La segunda opción se encuentra formulada, curiosamente, en el título VII bajo el epígrafe "Economía y Hacienda". Y en ella se declara que toda la economía y toda la riqueza del país están subordinadas a los intereses generales. Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica y se refuerza con la afirmación de que los poderes públicos, podrán acordar la intervención de la empresa, e incluso, reservar al sector público los recursos y servicios esenciales. Aún más, se prevé la posibilidad de una planificación para atender las necesidades colectivas (art. 131). Planificación que sólo está sujeta a reserva de ley. (30)

Santiago Muñoz Machado, (31) por su parte, opina al respecto que la Constitución de 1978, incorpora principios que pueden amparar perfectamente el programa económico de cualquier fuerza democrática que asuma el poder. Los preceptos fundamentales oscilan entre, el reconocimiento de principios o derechos

---

(30) Idem, p. 63.

(31) Muñoz Machado, Santiago. La cuestión en la Constitución Española en: La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, p. 328.

propios de la economía liberal, y los que posibilitan una transformación profunda en sentido social del sistema económico recibido. Así se dan condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas a todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

En el mismo texto constitucional, señala el autor se da el reconocimiento de la propiedad privada y la herencia, reconocimiento de la función social de estos derechos, prohibición de expropiaciones sin causa justificada de utilidad pública o interés social y sin la correspondiente indemnización. (art. 33) Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38); remisión a la planificación como instrumento para atender las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y la riqueza y su más justa distribución (art. 128).

Existen, sin embargo, otras opiniones que han llegado a calificar al sistema económico español en forma distinta a lo establecido en el artículo 38, que enmarca como ya se indicó, una economía de mercado. En tal sentido se pronuncia Alzaga Villamil, (32) quien afirma que actualmente se vive en un momento

---

(32) Alzaga Villamil; citado por Noriega Cantú, Alfonso. La reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su circulación con los Derechos Sociales y el Estado Social del Derecho en: Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1983, p. 132.

concreto en el cual el campo de la actividad económica, de acuerdo con el modelo definido en los artículos constitucionales, no es de una economía puramente liberal en donde el juego económico está entregado a las fuerzas del sector privado, sino que existe una correlación de los sectores públicos y privados que caracteriza al Estado social de mercado, a través de una intervención del sector público, intervención que, además de directa, es equilibradora; esto es, para el autor existe una contradicción en el art. 38 constitucional ya que a la vez que establece una economía de mercado, señala la protección y garantía de la libre empresa con base en la economía general y la planificación, lo que conduce a un estado social de mercado.

Massimo Morisi, <sup>(33)</sup> por su parte, califica a la Constitución Española como una Constitución Económica, en la cual, desde su punto de vista, sobresalen tres aspectos claves: "a) la iniciativa empresarial se reconoce y se garantiza en el marco de la economía de mercado, como situación de base; b) la libertad de su ejercicio, se limita a los intereses generales que el poder público determina a través de la planificación o, en todo caso, mediante sus potestades imperativas; y c) se constituye una situación jurídica subjetiva que el poder público debe respetar, ya sea como legislador o como delimitador de la autonomía de los particulares en cualquier forma o como empre-

---

(33) Morisi, Massimo. Aspectos esenciales de la relación entre Estado y Economía en una Constitución de la crisis en: La Constitución Española de 1978. 2a. Ed. Madrid, 1981, p. 402.

sario público.

De antemano debe señalarse que la Constitución Española no difiere, en esencia, de otras Constituciones, pues es reflejo de la realidad existente en un país; "el Derecho Español se encuentra en fase de transición, en lo que respecta a los principios económicos constitucionales concernientes a la actividad empresarial y a la libre iniciativa."<sup>(34)</sup>

Finalmente, se afirma que el texto constitucional español, presenta una serie de normas semejantes a las consignadas en nuestra Carta Magna, y entre las cuales podemos mencionar las siguientes:

a) La expropiación por causa justificada de utilidad pública o interés social (art. 33 de la Constitución Española); la misma figura se consagra en nuestra Ley Fundamental en el artículo 27;

b) Los derechos de huelga y de libre sindicación (art. 28 de la Constitución Española), que igualmente se establece en el artículo 123, inciso A fracciones XVI y XVII de la Constitución de los E.U.M.

---

(34) Girón Tena, José. Apuntes de Derecho Mercantil (La Empresa) Universidad Complutense. Artes Gráficas, Benzal, Madrid 1978-1980, p. 97.

c) La libre circulación, el libre establecimiento de las personas y bienes en el territorio español (art. 139), libertades que nuestra Carta Magna enmarca en su artículo 11;

d) El artículo 130 de la Constitución Española, establece la planificación de la actividad económica general; el artículo 26 constitucional mexicano, incorpora la planificación económica a partir del 3 de febrero de 1983, por virtud de reformas a dicho texto constitucional. (35)

Bajo este orden de cosas, destacamos que la diferencia, esencial, entre ambos textos constitucionales se presenta en relación al artículo 38 español, que consagra, expresamente, un sistema de economía de mercado; mientras que nuestra Ley Fundamental, enmarca un sistema de economía mixta, con una rectoría del Estado que garantiza el desarrollo nacional.

Por todo lo anterior, se concluye que las circunstancias imperantes en los países son comunes, y que se busca, mediante un texto legal, resolver los problemas económicos, al definir en el orden constitucional principios que constituyen las bases del sistema económico, o bien, establecer instituciones de carácter administrativo, con el fin de dirigir el proceso económico o promover la reforma o el desarrollo económico y social.

---

(35) Véase. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial, Secretaría de Gobernación 1983 y también la Constitución Española de 1978, Op.cit. supra nota 9.

## 2.3 Constitución de Perú

La vida del pueblo peruano, a lo largo de su historia se ha visto envuelta en innumerables situaciones económicas, políticas, sociales, religiosas, etc., que han obligado a la Nación a tomar decisiones importantes con el fin de hacer frente a los cambios planteados en cada época y lugar determinados.

El aspecto económico, es un factor primordialmente para el desarrollo de las naciones y el Perú no ha quedado al margen de éste; muestra de ello es que desde el siglo pasado el Estado Peruano ha experimentado diversos cambios de trascendencia en su infraestructura; y que la síntesis de dichas situaciones lo es su Carta Magna (vigente a la fecha en que se realiza esta tesis). Razón por la cual consideramos necesario el análisis de dicha constitución que a continuación exponemos.

### 2.3.1 Antecedentes históricos de la Constitución de 1979

A partir de la conquista española, Ismael Frías, (36) encuadra al Perú bajo el esquema de un capitalismo mundial; "llegó a ser un país capitalista satélite, al cual se le impidió su desarrollo mediante la dominación de los siguientes países: España, Inglaterra y los Estados Unidos"; por consiguiente, desde

---

(36) Frías Ismael. La revolución Peruana y la vía socialista. Ed. Horizonte, Lima, Perú, 1970, pp. 66-67.

un principio se le sometió al mercado mundial capitalista, para el cual produjo: oro, plata, guano, salitre, azúcar, algodón y a partir del siglo pasado, harina de pescado y cobre bajo la dominación de los Estados Unidos de América. La estructura económica de aquellos años fue el resultado de la colonización anterior y del neocolonialismo.

En efecto, el sistema económico Inca del siglo pasado se caracteriza como un sistema redistributivo de mercancías; se atribuía al Estado el papel principal en lo que respecta al intercambio de bienes y además recibía la mayor parte del excedente de la producción, tanto de los campesinos como de los artesanos a su servicio. En este sentido, "el sistema de ingreso del Estado se justificaba al asumir, entre otros papeles, el de un mercado pues realizaba un intercambio de artículos,"<sup>(37)</sup> y todo ello se ve, reflejado claramente en el texto constitucional.

### 2.3.2 Constitución de 1823

Bajo este orden de ideas, se establece que la primera Constitución Peruana, de 1823, fue de inspiración liberal; pues estipulaba como requisito esencial para llegar a ser ciudadano, tener una propiedad o realizar cualquier clase de actividad económica; requisito que fue suprimido a finales del siglo pasado,

---

(37) V. Murra, John. La organización económica del Estado Inca. Ed. Siglo XXI, México 1978, p. 198.

y subsistió solamente la condición de saber leer y escribir como elementos indispensables para adquirir la ciudadanía.

Con relación al tema, Fernando de Trazegnies, (38) indica que durante los primeros años de la República, no existió un orden jurídico que implantara el desarrollo de una economía liberal; se perseguía, esencialmente, la organización del Estado, antes que facilitar las transacciones privadas.

### 2.3.3 Constituciones de 1826 a 1920

La segunda Constitución Peruana, calificada de carácter autoritario, es promulgada en el año de 1826, y entró en vigencia a partir de 1828; con ella se estableció la presidencia vitalicia de Simón Bolívar. Posteriormente, como consecuencia del establecimiento de la Confederación Perú-Boliviana, se originan dos Constituciones más en un breve plazo: el 17 de marzo de 1836, se da en Sicuani la Constitución del Estado Sud-Peruano, y el 3 de agosto del mismo año, se da en Huaura la del Estado Nor-Peruano. Además, el primero de mayo de 1837 los representantes de los tres países confederados, reunidos en Tacna, proclaman la Constitución de la Confederación. (39)

---

(38) Trazegnies Granada, Fernando de. La idea de Derecho en el Perú Republicano del siglo XIX, Ed. Fondo, Lima, Perú 1979, pp. 151-152.

(39) Idem, p. 153.

La Carta Magna del pueblo peruano que duró más tiempo en vigor, fue promulgada en el año de 1860, y permaneció hasta 1920.

#### 2.3.4 Constitución de 1933

En el año de 1933, se promulga la Constitución Política de la República peruana, en la cual el campo de la actividad económica en que intervendría el Estado, se plasma de una manera cada vez más amplia. Así, dentro de los preceptos constitucionales que conforman el sistema económico peruano de aquella época, podemos mencionar los siguientes:

Se faculta al Estado para garantizar el pago de la deuda pública contraída conforme a la Constitución (art. 11); corre a cargo del mismo Estado la emisión de billetes, a través de una Institución Bancaria Central Nacional, encargada de la regulación de la moneda (art. 12); el Estado debía mantener, por los medios que estuvieran a su alcance, la estabilidad de la moneda y la libre conversión del billete bancario, sólo en casos excepcionales y ha petición del poder ejecutivo, el Congreso podría expedir una ley que estableciera provisionalmente la inconstitucionalidad del billete bancario (art.14). (40)

---

(40) Constitución Códigos y Leyes del Perú, 4a. Edición Librería e Imprenta Gril, Lima, Perú, 1942.

Bajo este orden de ideas, se otorga al Estado una mayor amplitud en su campo de actividades económicas, al enfrentar una serie de responsabilidades más grandes, y con el propósito esencial de contribuir al desarrollo económico y social del país.

### 2.3.5 Constitución de 1979

Es en el año de 1979, cuando se promulga la Constitución Política del Perú, que rige a la fecha en que se realiza este trabajo; esta Carta Magna es producto del movimiento revolucionario iniciado en el año de 1968; se llega a afirmar que, "la emancipación política del Perú fue una Revolución contra la Constitución existente, y la emancipación económica tendría que ser una revolución contra el orden que prevalecía en aquellos años."

(41)

En efecto, la Nación Peruana se encontró sumida durante un gran período al dominio imperialista ejercido por los Estados Unidos de América; ante este panorama, surge como grupo, el Partido de Alianza Popular Revolucionaria Americana, también conocido como APRA, o Aprismo; con relación al cual, Cossio del

---

(41) Zimmerman Zavala, Augusto. El plan Inca objetivo: Revolución Peruana. Ed. Empresa del Diario Oficial "El Peruano". Lima, Perú, 1973, p. 160.

Pomar (42) indica que "recibía el nombre sobrio y sugestivo de ALIANZA POPULAR REVOLUCIONARIA AMERICANA, con un programa interamericano que se conformaba de cinco puntos generales, y cuyas acciones se ejercitarían de acuerdo a los lineamientos siguientes: a) lucha contra el imperialismo norteamericano; b) lucha por la unidad política de América Latina; c) la nacionalización de tierras e industrias; d) la interamericanización del Canal de Panamá, y e) por la solidaridad de todos los pueblos y las clases oprimidas del mundo."

La acción del APRA estaba dirigida a un Estado antimperialista, representativo de las clases medias; al mismo tiempo se perseguía la construcción de una democracia política y económica de tipo funcional, además de sentar las bases para una futura organización cooperativista de la producción.

Se puede destacar que la Revolución Peruana del 68 tenía como objetivo la lucha en contra del capitalismo y el imperialismo extranjeros. El Estado procuraría el desarrollo nacional al momento de investigar la realidad económica del país. Por consiguiente, dentro de los puntos expuestos en el programa de Haya de la Torre, creador y máximo dirigente del APRA, destacaban los siguientes: a) Primeramente, el establecimiento de escalas en los impuestos progresivos sobre la renta en relación con la

---

(42) Cfr. Cossio del Pomar, Francisco. Haya de la Torre el Indioamericano. Ed. Nuevo Día Lima, Perú, 1946, pp. 112-113.

procedencia; b) Un fuerte gravamen a los artículos de lujo; c) La revisión de las tarifas de los servicios públicos y privados; d) La organización de la recaudación directa de las rentas por el Estado; e) Depuración de la deuda flotante; f) El estudio de una reforma a la legislación bancaria, y por último; g) Una legislación especial sobre inversiones y rentas del capital extranjero. (43)

Rodolfo Bernardo, (44) opina al respecto que el programa de Haya de la Torre, instauró la base de la política seguida el triunfo de la Revolución Peruana, e incorporada en la Constitución de 1979; "la cual representa, en buena parte, una respuesta jurídica a los desafueros de la dictadura militar". Consta de próambulo, ocho títulos que abarcan 307 artículos y 18 disposiciones transitorias. El título tercero comprende ocho capítulos, tratan del régimen económico, de los recursos naturales, de la propiedad, de la empresa, de la hacienda pública, de la moneda y la banca, del régimen agrario y de las comunidades campesinas y nativas.

El capítulo económico constitucional, se consagra en el título III bajo el rubro de "Régimen Económico", y se integra

---

(43) Torre Haya de la. La Política Aprista. 2a. Ed. Imprenta Amauta, Lima, Perú, 1967. p. 16.

(44) Cfr. Bernardo, Rodolfo. La Constitución de Perú de 1979, en Boletín de la Facultad de Derecho y de Ciencias Sociales, Nos. 46 y 47, enero, diciembre 1982-1983, pp. 100 y 101.

con los artículos del 110 al 117 de la manera siguiente: Se reconoce al Estado la promoción del desarrollo económico y social, se persigue la racional utilización de los recursos, el pleno empleo y la distribución equitativa del ingreso; así como, la protección al interés de los consumidores y el fomento de los diversos sectores de la producción (art. 110); se otorga al Estado, la facultad de formular la política económica a seguir, mediante planes de desarrollo que regulen la actividad del sector público y orienten en forma concertada la actividad de los demás sectores (art. 111); se garantiza el pluralismo económico, y se sustenta la economía nacional en la coexistencia democrática de diversas formas de propiedad y de empresa. La propia constitución establece que las empresas estatales, privadas, cooperativas, autogestionarias, comunales, y cualquier otra modalidad, actúan con la persona jurídica que la ley señala (art. 112); también se indica que por causa de utilidad pública, interés social o seguridad nacional, la ley puede reservar para el Estado actividades productivas o de servicios (art. 114).

El sistema económico del Perú está expresado en el artículo 115, que a la letra dice:

Art. 115.- "La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. El Estado estimula y reglamenta su ejercicio para armonizarlo con el interés social."<sup>(45)</sup>

---

(45) Power Manchego, Muñoz, Jorge, Índice Analítico de la Constitución Política del Perú de 1979, Ed. Andina, Lima Perú 1981, pp. 203-204.

Podemos afirmar, de acuerdo con el texto de dicho precepto, que se establece un sistema social de mercado por existir una interacción en el ámbito económico de los sectores privado y público; todo ello con el objetivo de coadyuvar al desarrollo económico nacional, y de esta manera solventar las crisis que en este campo puedan presentarse.

En efecto, dicho sistema social de mercado se afirma en el artículo 116, en el que se establece la promoción y protección por parte del Estado, del libre desarrollo del cooperativismo y la autonomía de las empresas autogestionarias comunales y demás formas asociativas. Por otra parte, el comercio exterior es libre dentro de las limitaciones que la ley determina por razones de interés social y de desarrollo del país (art. 117).

La Ley fundamental de 1979 da un giro al sistema económico peruano, puesto que de un sistema de economía liberal se pasa a un sistema social de mercado, al grado que Ravine (46) establece que "el nacionalismo revolucionario peruano, se encuentra dentro de la vía comunista yugoeslava, ya que se presenta una promoción de las comunidades industriales de las empresas privadas, al mismo tiempo que se proclama la cogestión y la autogestión como sistema de organización económica básica."

---

(46) Ravine, Eudocio. La Revolución Peruana en el camino del Titoísmo. IESE. Ed. Pax, Bogotá, Colombia, 1974, p. 18.

De acuerdo con este último autor, <sup>(47)</sup> la propiedad privada en el Perú será tomada como una fase de transición y se buscará fundar la propiedad social; así, en primer término, se debilitará la propiedad privada hasta llegar a la anulación de todo poder económico, mediante una abolición progresiva; en segundo, este debilitamiento y esta abolición se impondrán al instaurarse la propiedad estatal; por último, la propiedad estatal será reemplazada por la propiedad social.

Bajo este orden de ideas, se podría considerar que el sistema socialista es el camino más efectivo para remediar los posibles males económicos; sin embargo, la crisis económica internacional no deja de tener repercusiones en las economías nacionales ni en el sistema peruano; su estructura jurídico política ha resultado incompetente para resolver los problemas que se plantean, y sus manifestaciones se perciben, entre otras, a través del desempleo, la inflación, el déficit de la balanza de pagos, el aumento de la deuda externa, la devaluación, etc. Estos indicadores económicos desfavorables podrían ser la causa del alto grado de intervencionismo estatal; como quiera que sea, existe un notorio peligro y una crisis incontrastable en aquellos renglones de la actividad económica a cargo del Estado, por lo cual, la Nación Peruana requiere una reestructuración en su sistema económico.

---

(47) Idem. P. 21

En el sistema social de mercado, se faculta al Estado para formular la política económica a seguir, a través de planes y programas; caso similar a lo que ocurre actualmente, en nuestro país; por ello proponemos la hipótesis, de que el libre juego de las fuerzas económicas sufren afectación, a consecuencia de una desmedida intervención estatal en el campo económico, al mismo tiempo es, considerada causa fundamental del actual desequilibrio en la economía tanto nacional como internacional.

**CAPITULO III****ECONOMIA Y ESTADO**

### 3. CONSIDERACIONES GENERALES

El grado de participación del Estado en la actividad económica, se considera como la pauta que permite distinguir los diversos sistemas económicos existentes; así podemos sostener, sin duda alguna que las ideas de control jurídico, de regulación por el derecho de la actividad estatal y la delimitación del poder del Estado por el sometimiento a la ley, conforman el concepto de Estado de Derecho en relación principalmente con el respeto al hombre, a la persona humana y a sus derechos fundamentales. Es cierto que el control jurídico no es y no ha sido el único control del poder del Estado, también, en todas las épocas e incluso en aquellas en las que se da un predominio de los llamados Estados Absolutos, se destaca la presencia de ciertos controles de carácter no jurídico que funcionan como limitativos del poder Estatal.

Bajo este orden de ideas, en el presente capítulo se hará referencia al tipo de Estado cuyo poder aparece limitado por un determinado sistema de creencias (religiosas o exigencias morales); es decir, se hablará del Estado Absoluto, hasta llegar al nacimiento del Estado Liberal, y en el cual se logra la consolidación de un Estado de Derecho.

Asimismo, destacaremos las características de los di-

ferentes regímenes económicos, a la vez de distinguir el grado de participación estatal en los mismos; finalmente, cabe mencionar que haremos referencia, en forma superficial, a la intervención del Estado Mexicano en materia económica (el análisis profundo de este tema se realiza en el capítulo último).

### 3.1 Del Estado Absolutista al Estado Liberal

Durante todo el ancienne régime el absolutismo del príncipe estaba limitado, simplemente, por el respeto y la obediencia a preceptos religiosos, a la ley eterna de Dios, a la ley moral, e incluso a la ley jurídica natural; por lo tanto, la Edad Media no puede ser considerada como la época del absolutismo, sino más bien, éste surge precisamente cuando acaba la Edad Media y perdura hasta la Revolución Francesa.

Ahora bien, en la Edad Media, señala Bertrand de Jouvenel, <sup>(1)</sup> la autoridad política no es de ninguna manera legisladora, o lo es exclusivamente a condición de no parecerlo. Para los individuos (y por otro lado, para los entes sociales), la atribución de un status surge como presunción casi inseparable para la titularidad de un derecho, por lo que la autoridad

---

(1) Cfr. Bertrand de Jouvenel. La idea de Derecho Natural, en "El Derecho Natural" (colaboración de H. Kelsen, N. Bobio y otros autores), PUF, París, 1959, p.167 (trad.cast., ed. Taurus, Madrid, 1966).

débil, se veía obligada a respetar este derecho, y al mismo tiempo lo justificaba filosóficamente considerándolo como derecho natural.

Sin duda alguna, la afirmación anterior abre la posibilidad de llegar a sostener que en la Edad Media, no existe un Estado Absoluto, indiscutiblemente que hay señores feudales y estamentos dotados, con respecto al pueblo, de un poder absoluto; por consiguiente, la autoridad del monarca aparece limitada moral y religiosamente por el estamento eclesiástico, social y fácticamente por el estamento nobiliario, el cual en lo general no alcanzaba al pueblo, sino por el contrario, como señalan algunos autores, se daban ciertas repercusiones lejanas de dichas limitaciones. (2)

Es precisamente en la época en que concluye la Edad Media cuando aparece la superioridad y el absolutismo del poder real, fincado en la idea del origen divino del mismo; de donde se deriva la Teoría del Derecho Divino de los Reyes, y de la cual se puede extraer otra importante consecuencia: "si el rey tiene el poder de Dios, sólo a Dios deberá rendir cuentas y

---

(2) Esta opinión es compartida entre otros autores por Elías Díaz en su libro titulado Estado de Derecho y Sociedad Democracia, 7a.ed. Cuadernos para el Diálogo 517 Madrid 1979 p. 22. El autor destaca que "las limitaciones recíprocas de poder se amparan, esencialmente, en criterios ético-religiosos y sociales que en criterios estrictamente jurídicos. Por lo tanto no se puede hablar de un Estado de Derecho en la Edad Media".

responsabilidad por su ejercicio". (3)

Los límites del poder absoluto del monarca, exento del deber de cumplir el Derecho, se circunscribían fundamentalmente, y de acuerdo a su educación cristiana, a la obediencia y respeto de la Ley Divina, al Derecho Natural, y al Derecho de gentes; de lo contrario el soberano dejaría de ser un buen rey cristiano y se convertiría en un tirano. (4)

Este poder absoluto prevaleció hasta el siglo XIX, ya que con la Revolución Francesa desaparece; al tiempo que se produce el paso de jusnaturalismo racionalista de los siglos XVII y XVIII al positivismo liberal del siglo XIX.

### 3.2 El Estado Liberal

Con el paso del jusnaturalismo racional al positivismo liberal, podemos decir que nace el Estado liberal y que, con él, se alcanza el imperio de la ley positiva, propio del Estado de Derecho.

---

(3) Cfr. Tomás y Valente Francisco, Manual de Historia del Derecho Español, Ed. Tecnos, Madrid, 1979, p. 292. Afirma este autor que la figura del rey fue sostenida por Juan II, y se generalizó en el siglo XVII; el absolutismo desembocaba en la divinización del monarca, puesto que también llamaban al rey los derechos civiles, canónicos y reales: "Dios en la tierra, y quien menospreciaba al rey, menospreciaba a Dios".

(4) Idem., p. 287.

En efecto, en el Estado de Derecho, se recogen los derechos y libertades del hombre; por ello, la Ley será un producto de la Soberanía, y no una decisión personal de un monarca absoluto, de un dictador. Luego entonces, como hace notar Lucas Verdú (5) "el Estado de Derecho es el Estado racional que ha surgido, tras lenta evolución, rebasando las cuatro especies anteriores: El Estado patriarcal, el patrimonial, el teocrático y el despótico." Por consiguiente, podemos decir que el concepto de Estado de Derecho se vincula en su origen y desarrollo al Estado Liberal, mediante la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se recogen efectivamente, de un lado, los principios de la Ilustración, y de otro, la ideología de la burguesía.

Así pues, el Estado de Derecho significa la sujeción de los poderes del príncipe a la Ley, de donde ésta, equivale a primacía del Parlamento o del cuerpo representativo sobre el príncipe, e incluso algunos autores han llegado a identificar la primacía de la Ley como la primacía del poder legislativo más que como la primacía de la norma general. (6)

Ahora bien, en base a las ideas anteriores, podemos

- 
- (5) Cfr. Lucas Verdú, Pablo. Estado liberal de Derecho y Estado Social de Derecho. Acta Salmantina, Salamanca, 1955, p. 14.
- (6) Cfr. Villar Palasi, José Luis. Derecho administrativo, Introducción y Teoría de las Normas, Tomo I, Universidad de Madrid. Facultad de Derecho, Madrid, 1968. p. 143.

señalar que el Estado de Derecho aparece vinculado a concepciones político-sociales de carácter personalista, pues sus objetivos primordiales son, a nuestro entender, la necesidad de que los derechos humanos se concreten y se hagan efectivos a través de la protección formalizada e institucionalizada en el ordenamiento jurídico positivo, así como el deseo de que mecanismos socio-económicos se dirijan a lograr la realización efectiva de esos derechos. A pesar de ello, no debemos olvidar que las contradicciones entre el sistema económico realmente operante y las declaraciones de derechos han sido frecuentes en la historia, lo que no ha impedido la protección jurídica de estos derechos.

Bajo este orden de ideas, podemos establecer que el Estado liberal se encuentra indiscutiblemente vinculado al Estado de Derecho, y al cual corresponde el sistema de economía conocida bajo el nombre de sistema de libre empresa.

### 3.2.1 El sistema de libre empresa

El sistema de libre empresa se relaciona con la evolución del sistema de economía libre o de mercado, cuyo origen y desarrollo aparece cuando el hombre produce, para posteriormente llevar su producto al mercado con el propósito de satisfacer las necesidades de éste, mediante el intercambio de productos, en un régimen de competencia; de tal manera que, el tejedor

tendrá que vender tela para comprar comida, botas, abrigo, combustible, y demás; el panadero, tendrá que vender pan; el doctor, medicina; el herrero, herraduras, y el zapatero, botas. Cada uno para satisfacer sus propias necesidades. Habrá de ser una sociedad basada en la división del trabajo, pero será una sociedad de individuos perfectamente libres, iguales e independientes los productores, los vendedores y los compradores. (7)

Bajo este orden de ideas, podemos ubicar aquí el origen de la actividad económica, entendida como "la acción mediante la cual el hombre busca producir bienes y servicios para satisfacer sus necesidades". (8) Por consiguiente, inmediatamente que una economía de libre cambio aparece bajo las condiciones de una competencia perfecta, surge la necesidad de explicar las medidas o razones por las que las mercancías deben cambiarse. Ahora bien, si a los productores de granos, zapatos, jabón, clavos, sillas y todo lo demás se les otorgaba el derecho de intercambiar libremente sus productos, la pregunta obligada es la siguiente: ¿Cuánto grano podría y debería cambiarse por una bolsa de clavos? ¿Cuántos pares de zapatos por una mesa?, y así sucesivamente. Se pensó que "una sociedad constituida por competidores perfectos daría a cada hombre no lo que realmente había producido, sino por el contrario, su verdadero equivalente

---

(7) Roll, Eric, Historia de las Doctrinas Económicas, Trad.cast., Ed. Cultura Económica, México, Buenos Aires, 1955, p. 24

(8) Pazos de la Torre, Luis, Ciencias y Teoría Económica, 5a. Ed. Diana, México, 1979, p. 16

en valor." (9)

En base a estos conceptos se desarrolla la teoría del valor-trabajo, fundamento del sistema de Marx, (10) y a la vez piedra angular del sistema capitalista, cuyos predecesores fueron los fisiócratas y sus adalides: Adam Smith y David Ricardo. (11)

Los tres siglos comprendidos entre la Edad Media y la aparición de la "Riqueza de las Naciones", (12) sirven de marco de referencia para el desarrollo del sistema preclásico de la economía política.

Ahora bien, la Economía Política Clásica puede dividirse para su estudio en dos partes: la primera, es un claro re-

(9) Cfr. Roll, Eric, Op. cit., p. 25.

(10) Véase al respecto Marx, Carlos y Federico Engels. "Glosa Marginales al Programa del Partido Obrero Alemán"; así como, "El papel del Trabajo en la transformación del Mono en Hombre", en: Obras Escogidas, T. III 10a. Ed. Progreso, URSS, 1974, pp. 9-67.

(11) Adam Smith, así como David Ricardo y los fisiócratas abordan directamente el problema en la formación del precio, y al respecto aquel autor indica: "Así como el precio o valor en cambio de cada mercancía en particular, y tomada separadamente, se resuelve en una o en otra de estas tres partes o bien en todas ellas, de igual suerte el de todas las mercancías que componen el valor anual del producto de cada nación, en su conjunto, se reduce necesariamente a esas tres porciones, (precio, valor, mercancía) y se distribuye entre los diferentes habitantes del país como salarios de su trabajo, beneficios de su capital o renta de su tierra". Véase Smith Adam. Investigación sobre la naturaleza y causas de las riquezas de las naciones. Fondo de Cultura Económica, México, 1958, p. XV.

(12) Idem, p. 3 y ss.

flejo del nacimiento del capitalismo comercial, y generalmente se le conoce como "mercantilismo"; la segunda, se relaciona con la expansión del capital industrial a fines del siglo XVII y principios del XVIII; incluso, se ha llegado a indicar que a la segunda parte corresponden los verdaderos fundadores de la ciencia de la Economía Política. (13)

Bajo este orden de ideas, podemos decir que los fenómenos que dieron origen al nacimiento del capitalismo en su primera fase, es decir al mercantilismo, se presentan con el surgimiento de los Estados Nacionales, los cuales destruyeron tanto el particularismo de la sociedad feudal como el universalismo del poder espiritual de la Iglesia, lo que dió por resultado un interés mayor por la riqueza y la aceleración de la actividad económica. Es así como en Inglaterra podemos observar con mayor claridad el desarrollo del sistema capitalista; al grado de permitirme indicar que el crecimiento del comercio exterior destruyó la agricultura de consumo, obligándola cada vez más a acudir al mercado; dicho crecimiento aceleró la acumulación del capital comercial.

Si bien es cierto, según afirmación sostenida por Eric Roll (14) que en la etapa del mercantilismo (siglos XIV, XV,

---

(13) Cfr. Roll, Eric, Op.cit., Supra nota 7, p. 57

(14) Idem, pp. 57-58

XVI y principios del XVII), el capitalista mercader domina en forma absoluta el proceso productivo, también lo es que dicho mercader requiere y solicita un Estado lo bastante fuerte para proteger sus intereses comerciales, al mismo tiempo que destruir los obstáculos que impedían la expansión del comercio. Así, desde nuestro particular punto de vista, la protección del capital, al correr de los años, no se convirtió en una característica indispensable del capitalismo cuando éste alcanzó su plenitud.

Ahora bien, en el transcurso del siglo XVII surge el capitalismo industrial, lo cual produjo una rivalidad entre los métodos de producción; su esencia radicaba en que no se oponía al monopolio en general; a nuestro modo de ver, se oponía solamente a los monopolios que favorecían a los capitalistas mercaderes; es decir, al acaparamiento que se ejercía sobre la distribución de productos, más no sobre la producción de artículos.

Luego entonces, el auge que se obtiene con dicho sistema se puede observar, en forma clara, con el considerable aumento de la producción fabril pesada, que acarreó el incremento de la industria ligera, la cual produjo artículos de consumo. Asimismo, según la opinión de Fritz Sternberg. (15) "fue neces-

---

(15) Cfr. Sternberg, Fritz, ¿Capitalismo o Socialismo? Trad. cast., Ed. de Cultura Económica. México, Buenos Aires, 1954, p. 9.

rio el transcurso de varios siglos para que el desarrollo del capitalismo llegara a una etapa en que un diez por ciento de la población mundial produjera con este sistema". Más aún, durante los dos tercios del siguiente siglo, aproximadamente desde mediados del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial, el capitalismo se convirtió en la forma predominante de producción, no sólo en un país (Inglaterra), sino en el mundo entero, de tal modo que del veinticinco al treinta por ciento de la población mundial produjo de acuerdo con este sistema.

Sin duda alguna la evolución del capitalismo, y en especial en su etapa por la que actualmente atraviesa, nos permite afirmar de acuerdo con Barrera Graf, <sup>(16)</sup> que la economía actual en los países capitalistas es una economía de empresas. Así, fenómenos actuales como son: el agrupamiento y la concentración de sociedades; las actividades de transnacionales e internacionales; los monopolios, de hecho y de derecho, públicos y privados; la oferta y el acopio de mercaderías; los negocios bursátiles, la prestación de servicios de toda índole se desarrollan y llevan a cabo, exclusivamente, por empresas públicas, mixtas y privadas.

De ahí que el mismo autor considere a la empresa capi-

---

(16) Barrera Graf, Jorge. Empresa. Necesidad de su reglamentación legal. Ponencia presentada en septiembre de 1984 en el curso de actualización del Derecho Mercantil en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, publicación en Prensa.

talista como: "aquél organismo económico-jurídico que existe en el sistema que nos rige, nace y se desarrolla en un régimen de libertad de comercio, es decir, en un sistema de libre empresa y de libre competencia, el cual supone, por un lado, el reconocimiento y la protección de la iniciativa individual en el ejercicio de la actividad comercial, y por otro que el Estado dé un trato igual, dé una idéntica oportunidad a todos los hombres para concurrir al mercado, para atraer a la clientela y para imponerse a los competidores". (17)

De lo anterior desprendemos que en un sistema de economía de mercado la respuesta al qué producir, es solucionada por los miembros de la sociedad mediante la ley de la oferta y la demanda; supuestamente, se sabe qué es lo que la gente necesita o cree necesitar (según sus exigencias y deseos) y desde mi punto de vista, opino que se abre la posibilidad de crear necesidades, más que satisfacer las existentes.

Al sistema de mercado también se le conoce como sistema de libre empresa, sistema de precios, sistema social de mercado o capitalismo. Destacan como característica de este sistema: a) la propiedad privada de los medios de producción; b) la libre competencia del mercado; c) la planificación individual;

---

(17) Barrera Graf, Jorge. Tratado de Derecho Mercantil, Vol. I. Porrúa, México 1957, p. 393.

d) se da el predominio del interés individual o de empresa; e) los precios son fijados por la ley de la oferta y la demanda; f) el lucro se considera el principal incentivo de la producción; g) se consolida un sistema monetario. (18)

Finalmente, cabe destacar que el que no se sujeta y respeta las reglas del mercado, puede llegar a ser excluido. La concurrencia perfecta carece de fuerza en el mercado y supone: primero, un gran número de concurrentes incapaces de influir sobre los precios; segundo, la homogeneidad de los productos, y como tercer punto, consecuencia de los anteriores, la movilidad de los factores de la producción. (19)

Bajo este orden de cosas, y para concluir este apartado, considero necesario señalar que en el sistema capitalista existen dos aspectos esenciales, que pueden someterse a crítica: el individualismo y el abstencionismo estatal. En efecto, ante la ineficacia del liberalismo clásico, considerado como sistema incapaz de resolver los difíciles y complejos problemas de la sociedad industrial moderna, se plantean tanto a nivel de la expansión y del desarrollo económicos, como a nivel de la

---

(18) Cfr. Pazos de la Torre Luis. Op. cit., Supra, nota.8, pp. 281-782

(19) Cfr. Girón Tena, José. Apuntes de Derecho Mercantil, (la Empresa) Universidad Complutense. Artes Gráficas Benzal; Madrid, 1979-80, p. 99.

actividad del poder ejecutivo; una serie de hechos y problemas (sociedad de consumo, desarrollo tecnológico, planificación de carácter capitalista, cultura de masas), que no encuentran solución a través de los instrumentos clásicos del Estado liberal. Por consiguiente y frente a todo lo anterior, se produce una evolución reflejada en el paso del Estado liberal de Derecho al Estado Social de Derecho.

### 3.3 El Estado Social de Derecho

Lo característico del Estado Social de Derecho es el propósito de coordinar en un mismo sistema dos elementos: uno, el capitalismo como forma de producción y otro, la consecución de un bienestar social general; ambos objetivos configuran los elementos priscológico e ideológico, en que se basa el neocapitalismo típico del Welfare State, o sea del Estado de Derecho.

El Estado Social de Derecho, como señala Elías Díaz,  
(20) se caracteriza por ser un Estado administrador, en el cual prevalece el poder ejecutivo, que llega inclusive a legislar, y en el que el Welfare State (o Estado de bienestar) constituye

---

(20) Cfr. Op.cit. Supra nota 2 p. 106, afirma el autor Díaz Elías que "lo característico del Welfare State, se resume en un predominio de la administración sobre la Política; es decir, un predominio de la Técnica sobre la Ideología, la técnica, administración, desarrollo y bienestar se consideran los puntos de partida y objetivos a alcanzar en esta clase de Estado."

el objetivo fundamental del mismo. Por consiguiente, este objetivo de bienestar relacionado con el objetivo del desarrollo económico, conforman la base en que se asienta la acción de la técnica y de la burocracia en el marco de las sociedades modernas industriales y que es realmente, lo que caracteriza al actual Estado mexicano.

El Estado Social de Derecho (Welfare State) quiere apoyarse en una prioridad de la técnica. Se sostiene que es, precisamente", el progreso tecnológico el que puede conducir a la socialización, democratización y nivelación socio-económica, por las cuales inutilmente habían suspirado las antiguas ideologías".  
(21)

De lo anterior desprendemos que mediante la técnica se buscará el bienestar social; a decir de Tierno Galván, (22) un nivel de consumo suficiente para que la conciencia de clase no sea una conciencia deformada. El ámbito del bienestar exige que aquello que se entiende como necesidades primarias y secundarias quedan cubiertas para todos con un mismo índice de efica-

---

(21) La bibliografía que versa sobre este tema es muy abundante. Cfr., por citar algunas obras, las de Georges Friedmann, Sept Etudes sur l'Homme et la technique, París, Ed. Gonthier (Bibliothèque Mediations), 1966; Georges Elgozy, automation et humanisme, París, Ed. Calmann, 1968.

(22) Cfr. Tierno Galván Enrique. Acotaciones a la historia de la cultura occidental en la Edad Moderna, Ed. Tecnos, Madrid, 1964, pp. 318 y 319.

cia. De acuerdo con lo expresado por el autor, podemos considerar que el término "bienestar", implica la posibilidad de que todos tengan, en un momento dado, refrigerador, lavadora, coche, etc.; al mismo tiempo, consideramos que el modelo del Welfare State, no produce una sociedad suficientemente nivelada, es decir, una sociedad plenamente democrática.

Ahora bien, desde otra perspectiva, preferentemente humanista y ética, Luis Aranguren, <sup>(23)</sup> critica al Estado de bienestar, puesto que económicamente supone y significa, desde su punto de vista, la culminación del capitalismo; y únicamente "puede ser aplicable a aquellos países con economía madura, es decir de plena producción y pleno empleo".

Luego entonces, mediante el establecimiento del Welfare State se persigue la implantación de un alto nivel de vida que sería casi imposible generalizar, ya que en mi opinión y como se vió anteriormente, dicho Estado supone una economía plenamente desarrollada en cuanto a la producción y el empleo. Sin embargo, estos objetivos podrían llegar a cristalizarse en un estado fuertemente intervencionista y planificador, que precise de un aparato organizativo burocrático de extensión y complejidad considerable que originaría un Estado Social de Derecho, un Estado decididamente intervencionista, un Estado activo tanto en el plano

---

(23) Aranguren L. José Luis. Ética y Política Ed. Guadarrama, Madrid, 1963, pp. 293 y 297.

económico como en el político y social.

### 3.3.1 Sistema de Economía Centralmente Planificada

La actividad estatal en los sistemas socialistas, o de economía centralmente planificada, busca superar la organización anárquica de la producción capitalista dominada por el mercado y la consecución del beneficio de tal manera que el aparato productivo sea totalmente público, y la actividad económica se realice a través de las empresas estatales.

La base del sistema socialista se encuentra en las ideas de Carlos Marx, quien se manifestó en contra de la propiedad privada capitalista, cuya base es la explotación de la fuerza de trabajo ajena, aunque formalmente libre. (24)

En efecto, al analizar el pensamiento marxista Jean Timbergen, (25) destaca que sin duda alguna, "Carlos Marx buscó implementar un sistema de planificación económica central, de tal manera que pronosticó que las empresas serían cada vez mayores y que, finalmente, la comunidad se haría cargo de las mismas y operarían como si se tratase de una gran empresa".

---

(24) Véase Marx, Carlos y Engels Federico en: "El Capital, Capítulo XXIV La llamada acumulación originaria", en: Obras Escogidas, T. II, 10a. Ed. Progreso, URSS, 1974, pp.149-150

(25) Cfr. Timbergen, Jean, Planificación Central. Ed. Aguilar Madrid, 1968, p. 4.

Dicha implementación en las empresas estatales de los sistemas socialistas ha permitido reforzar a la dirección inmediata, es decir, la dirección administrativa técnica de las mismas, a través de su subordinación a un plan económico general. (26).

Ahora bien, el plan o proyecto considerado como eje central de la planificación, deriva de dos fuentes principales, a saber: 1. La planificación comunista; y 2) la macro-planificación de Occidente. La primera, se llevó a cabo para dirigir en detalle los procesos productivos de todo un país, aprovechando la ventaja de un aparato productivo totalmente público; mientras que la planificación macroeconómica de Occidente tuvo un origen muy distinto, el deseo de comprender el funcionamiento de la economía en su conjunto. (27)

Por lo tanto, si nosotros concebimos al plan o proyecto como la primera fase de toda planificación, es necesario tener un concepto del mismo, y de acuerdo con Charles Bettelheim,

---

(26) Cfr. Pashukanis, E. La Teoría General del Derecho y el Marxismo, Trad.cast., Ed. Grijalvo, México, 1976, p. 132.

(27) Jan Timbergan, Op. cit., supra nota 25, p.7. Sostiene que las facetas características de la tarea de planificación, en cualquier sistema, son las tres siguientes: "a) un plan, siempre, se refiere al futuro, es decir requiere mirar hacia adelante, b) se basa sobre un número de objetivos, que han de especificarse para llevar adelante el proceso de planificación, c) todo plan requiere una coordinación de que se alcance los objetivos. El plan o proyecto tiene prioridad sobre cualquier cosa o situación".

(28) el plan económico es "el conjunto de disposiciones tomadas con vista a la ejecución de un proyecto que interesa a una actividad económica". El mismo autor afirma que, puede haber planes de producción, de repartición, de distribución, planes de inversión y planes parciales; pero en el verdadero sentido de la palabra, "plan económico" es aquél que interesa al conjunto de la vida económica, o al conjunto de la actividad de una unidad económica, o de un Estado.

Luego entonces, debemos resaltar que en todo proceso de planificación, es indispensable que exista una adaptación de la producción a las necesidades, y por tanto, al consumo previsto; lógicamente, todo esto dentro del plan económico, considerado la base, centro y punto de partida de toda planificación, entendida ésta como: "la acción del Estado sobre el orden socio-económico", (29) De donde nosotros podemos afirmar que aquí se llega a hablar de una intervención estatal rotunda, en cualquier campo.

Por otra parte, Leónhard, (30) afirma que la planifica-

---

(28) Véase Bettelheim, Charles, Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación, 2a. Edic. Trad. cast. Ed. Tecnos, Madrid 1971, p. 40.

(29) Sánchez Agesta, Luis. La Antitesis del desarrollo Constitución, desarrollo, planificación. Gráficas Espejo, Madrid, 1979, p. 52

(30) Cfr. G.A. Wetter y W. Leónhard: La ideología Soviética, Trad. Esp. Herder, Progreso Publishers, Moscow, 1964.

ción -en el sentido comunista- es la forma en que el Estado hace efectiva la idea de un dominio colectivo de los medios de producción.

Bajo este orden de ideas destacamos que el régimen soviético se caracteriza por la estatización o socialización de los medios de producción; al grado tal de hablarse de una planificación integral que se presenta cuando "el Estado actúa como un empresario, a la cabeza de una empresa única". (31)

Sin duda alguna, el sistema económico del socialismo marxista pretende la estatización de la Economía y la total abolición de la empresa privada. La economía se encuentra planificada por el Estado, quien suprime las leyes del mercado libre; es decir, "en su forma más extensa concentra en el Estado la propiedad de las empresas". (32)

---

(31) Bettelheim, Charles. Planification et croissance accélérée. París, 1973, pp. 11 y 22. Este autor afirma que tres condiciones son esenciales en todo sistema social, a saber: "1) no existen trabajadores que gocen de un poder económico, y por consiguiente se da la existencia de una estructura social sin clases. 2) La posesión por la sociedad de los principales medios de producción y de cambio, en el sentido de que se encuentren en manos de la colectividad lo que se denomina, "las alturas dominantes" de la economía: la gran industria, las minas, los grandes medios de transporte, las grandes empresas comerciales, el comercio exterior, la banca y los seguros. 3) La existencia de una estructura institucional que permita a los trabajadores participar activamente en la elaboración y en la realización del plan".

(32) Cfr. Santos Briz, Jaime. El Derecho Económico concepto, características, contenido, en: Información Jurídica, N° 311, octubre-diciembre 1971, Madrid, p. 18.

En un principio, la planificación correspondió sólo a los países socialistas, pero en la actualidad se ha extendido a la mayor parte de los países capitalistas, bajo el rubro de planificación indicativa considerada como aquella en la que el sector público y el privado trabajan de común acuerdo; así, mientras el primero establece las grandes líneas de su actuación, el segundo adecúa su actividad productora a los objetivos generales fijados por el Gobierno. (33)

En resumen, la radical transformación de las relaciones de producción, base del socialismo, se encuentra dirigida a lograr la instauración de una sociedad en la cual se logre la incorporación y participación real de todos los hombres, especialmente aquellas clases sociales que vivían sometidas al capital. El objetivo y la justificación del socialismo vienen dados en función de la instauración de una sociedad realmente democrática.

Bajo este orden de ideas, el Estado democrático de De-

---

(33) Robson William Alexander. La planificación Económica Salvat editores. Barcelona, 1978, pp.9 y 12. El autor señala que en base al tiempo de duración comprendido en un plan, se puede hacer la siguiente clasificación: "a) Planes a corto plazo (anuales), Los cuales se centran en torno a cuestiones de equilibrio coyuntural, de ahí su carácter transitorio de revisión y de corrección. 2) Planes a medio plazo (de cuatro a siete años). Estos se refieren ordinariamente a los estudios y las tareas de planificación. 3) Planes a largo plazo (de quince a veinte años). Contemplan las grandes opciones de desarrollo de una economía y por lo tanto, la posible transformación de las estructuras y la tecnología".

recho tendría que ser hoy un Estado de estructura económica socialista, necesaria para la constitución actual de una verdadera democracia. Por otra parte, el neocapitalismo con su famoso Estado de bienestar (al cual ya hicimos referencia), se apoya sobre todo en una economía y una sociedad de consumo, que no logra, ni supera "la enajenación de las masas", (34) ni frenar" la desigualdad social, sobre todo a nivel internacional". (35) Por todo lo anterior, en nuestra opinión el Estado Social de Derecho es un Estado insuficientemente democrático, puesto que la "democracia popular" solamente se configura en el sistema económico y de producción, más no en el sistema jurídico, que requiere, cada vez más, una institucionalización jurídica plena que permita realizar todas las posibilidades y dimensiones del hombre real.

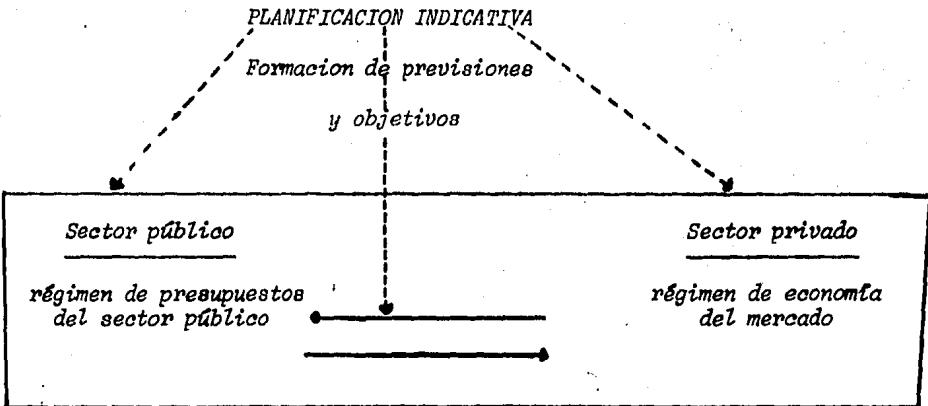
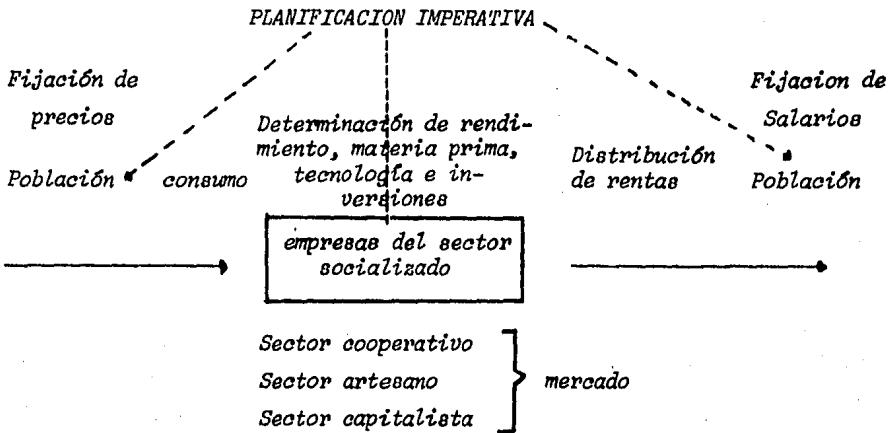
Para concluir este apartado, en forma comparativa pueden esquematizarse la planificación imperativa y la indicativa de la manera siguiente: (véase infra el siguiente cuadro). El presente esquema establece las zonas de influencia con relación

---

(34) Véase Camacho Mercelini, su artículo sobre Economía de consumo, enajenación y perspectiva del sindicalismo, en Cuadernos para el Diálogo, N° 32, mayo 1966, Barcelona, p.19 y ss.

(35) Tal afirmación ha sido sostenida por Diez-Alegría José, en su libro Actitudes cristianas ante los problemas sociales Ed. Estela, Barcelona, 1963, p.11. Según el autor, para otros países más desarrollados tanto económica como socialmente, el problema se plantea, por lo general, a escala internacional. Son países, señala, "cuyos barrios se ubican a miles de kilómetros de distancia, en vez de rodear las ciudades, como ocurre entre nosotros". Por consiguiente, el problema de la democracia debe plantearse hoy en efecto, a escala universal.

CLASES DE PLANES ECONOMICOS (36)



(36) Este esquema fue tomado del libro que corresponde a la colección Salvat editores; titulado La Planeación Económica, Op. cit., supra, nota 33 p. 62.

a las dos clases de planes económicos, en ellos, las flechas continuas señalan la interacción de las fuerzas del mercado, y las discontinuas, la acción de la planificación sobre la economía:

### 3.4 La intervención del Estado Mexicano en materia económica

A fin de abordar el tema cabe recordar que universalmente existen cuatro etapas en cuanto al grado de intervención del Estado en la economía; a saber: 1. La época absolutista en la que prácticamente el Estado no interviene. 2. La época del Estado liberal, en la cual las empresas son aún pequeñas y pueden someterse al juego de la libre competencia sin necesidad de la intervención del Estado. 3. El momento en que el Estado tiene que intervenir, no para imponer la ley sino para evitar la ruina de las pequeñas empresas, aunque todavía en plazo para aliviar los síntomas que puedan conducir a una crisis; y 4. El Estado que interviene para impedir la serie de desajustes que de continuar llevarían a la economía al caos, situación que desemboca fatalmente en la planificación. (37)

De acuerdo con lo anterior la intervención del Estado

---

(37) Véase para mayor amplitud del tema a Mannheim, M. Liber-  
tad, Poder y Planificación democrática. Trad. cast., Ed.  
Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1953, p.413.  
También Cfr. Díaz Elías, su artículo sobre Ejecutivo fuer-  
te y ejecutivo incontrolado, en: Cuadernos para el Diálo-  
go, números 35-36, Madrid, agosto-septiembre 1966.

en materia económica, se puede reducir a cualquiera de estas tres formas: "a) Estímulo y fomento de la iniciativa privada; b) Presión sobre la sociedad para imprimir un determinado sentido a sus actividades; y c) Prestaciones y servicios que, a su vez, se ramifican en instituciones jurídicas, servicios públicos, servicios uti-universi, servicios económicos y bienes de dominio público". (38)

Bajo este orden de ideas debe distinguirse entre: A. Intervencionismo, con las características de complejidad, voluntariedad y asistematización, B. Dirigismo con las notas de organicidad, sistematicidad y coordinación de fines y C. Planificación, forma máxima en cuanto al volumen de ingerencia, pero también de sistematización de esta ingerencia. (39) Por consiguiente, se puede señalar que es posible, y de hecho se da una evolución que va desde la intervención contingente y sistemática, hasta una planificación de la economía ordenada jurídicamente.

Ahora bien, la intervención de la actividad política en la vida económica es una tendencia creciente de los últimos cien años, cuya historia podría reconstruirse, de acuerdo con

---

(38) Cfr. Serrano Guirado. El derecho administrativo económico. Tomo I, 2a. Ed. Zaragoza, Madrid, 1965, pp. 24 y 25.

(39) Véase para mayor amplitud del tema a Serrano Guirado, El derecho administrativo económico. Lección magistral para las oposiciones a cátedra de Derecho Administrativo celebradas en Madrid, Julio de 1963, Ed. Multicopiada, Madrid 1963, p.3.

las palabras de Sánchez Agesta, (40) en que "nuestros bisabuelos la llamaron graciosamente fomento, nuestros abuelos, proteccionismo, nuestros padres, con un término que no vela un sentimiento de recelo o desconfianza, la apellidaron intervencionismo económico y finalmente, la planificación que es el último eslabón de esta cadena".

Luego entonces, la noción intervención es sin duda alguna, "una noción genérica que abarca toda la actuación estatal en la economía y en forma alguna un concepto específico". (41) En nuestros días la intervención constituye un hecho político que responde a una necesidad real; de forma tal que cuando la economía capitalista no logra satisfacer las necesidades, las quejas del consumidor, llegan ascender hasta el legislador que se ve obligado a dirigir la economía, a organizar la producción y el reparto, y a establecer un orden económico que no pueda ser, en ningún momento, perturbado por acuerdo de parti-

---

(40) Cfr. Sánchez Agesta, Luis, Planificación económica y régimen político, en: Revista de Administración Pública, N° 3 Madrid, 1950, p. 31.

(41) Véase Baena del Alcazar, Mariano. Régimen Jurídico de la Intervención Administrativa en la Economía. Tecnos, Madrid, 1966, p. 37. El Concepto específico, anota el autor, se da en relación a cada uno de los poderes en particular; así la intervención del Estado en la economía puede ejecutarse a través de los tres poderes, en donde el judicial es casi inoperante para estos efectos.

culares. (42) De tal manera, con la intervención del Estado se afirma que el sistema de economía privada ha dejado desde hace mucho tiempo de existir para ser reemplazado por un sistema de economía mixta (al lado, por supuesto, del sistema de la economía socialista), sistema en el que la economía no estaría dominada por el Estado, pero que tampoco estaría constituido por "un sistema de empresas privadas competitivas totalmente incontroladas." (43)

Bajo este orden de ideas debe señalarse que el grado de intervención del Estado, en un sistema de economía mixta,

- 
- (42) Véase Ripert, George. Aspectos Jurídicos del capitalismo moderno. Trad. cast., Ed. Bosch y Cia. Buenos Aires, 1950, p. 44 y 220. En su libro el autor afirma que el intervencionismo estatal puede llegar a considerarse como un intento de dirigir una economía, por tanto, la expresión "economía dirigida" ha hecho fortuna rápidamente y se le ha llamado también "dirigismo". El dirigismo puede entenderse de muchas maneras distintas, e incluso no se está de acuerdo acerca de su aparición y novedad. Algunos autores dicen que ha habido en todo tiempo una dirección de la economía otros se niegan a tomar en consideración las antiguas intervenciones del Estado y reconocen solamente veinte años a la joven doctrina. pp. 318 y 319.
- (43) Friedmann, W. The State and the Rule of Law in a mixed economy, Stevens and Sons, London, 1971, pp. 2-24. El autor indica que "todo sistema de economía mixta, se encuentra caracterizado por la gran variedad de mezclas, pues se da una coexistencia de los poderes económicos tanto público como privado. Al mismo tiempo el sistema nacionaliza algunos sectores de la industria y llegan a interactuar la empresa pública y la privada, al competir en ciertas áreas de la economía. Pero un sistema de economía mixta significa, mucho más que, lo señalado anteriormente pues engloba formas variadas, ya que emplea el poder del Estado para controlar o dirigir la economía nacional.

se presenta en forma variada según se trate del país o de la crisis económica, que con ella se busque enfrentar; así, en México nuestra Carta Magna reconoce la participación activa del Estado en el campo económico puesto que plasma expresamente, un capítulo económico, integrado con las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 fracciones D-E-F; con las cuales se incorporan los términos de economía mixta, rectoría del Estado, sistema nacional de planificación, fines económicos del Estado, y democracia social; con la intervención del Estado Mexicano en la actividad económica, se busca la equitativa distribución de la riqueza, promover mediante una acción estatal deliberada, y especialmente, mediante la inversión pública o el fomento de la privada, la riqueza mayor que haga posible la justicia.

En efecto, la incorporación de los textos de los artículos 25 y 26 a la constitución, vinculados con las reformas hechas al 27, 28 y 73 expresan el propósito de dar efectividad a los derechos sociales consagrados en nuestra Carta Magna y, con ello, realizar el verdadero Estado Social de Derecho; de tal manera que podría afirmarse que se trata de la creación de nuevos derechos sociales, promulgación y perfeccionamiento de los contenidos en nuestra Ley Fundamental. Para realizar sus objetivos el Estado Social actúa como un órgano productor, distribuidor y planificador; en tal situación nos encontramos frente a un Estado legislador; es decir un Estado que legisla en materia

económica y, al mismo tiempo, frente a un Estado administrador, capaz de transformar la nacionalidad política en racionalidad tanto administrativa como económico-social.

En resumen, considero que los nuevos artículos constitucionales plasman, con claridad, un avance importante en la realización del Estado social de Derecho que, como corrector sustituto del Estado liberal-burgues, postuló como un verdadero precursor, el constituyente de 1917, en nuestra Carta Magna, al proclamar los derechos sociales, y con los cuales se hace referencia a la corrección del individualismo clásico liberal; al mismo tiempo, con ellos se busca alcanzar los objetivos de justicia social y bienestar general que conforman nuestro actual Estado.

**CAPITULO IV**

**LA RECTORIA DEL ESTADO MEXICANO**

**EN MATERIA ECONOMICA**

#### 4. Planteamiento General

Antes de abordar el tema, cabe recordar que, como lo indicamos en el capítulo anterior, el estado burgués de inspiración individualista, liberal y constitucionalista, surge con una gran contradicción interna, reflejada en el hecho de que la libertad que proclamara implicaba la libertad de la actividad económica y ésta condujo a la desigualdad de los individuos, vislumbrada, en forma clara, al final de la Revolución Industrial. Se dió entonces la explotación del hombre por el hombre sin que el Estado interviniera puesto que el "dejar hacer dejar pasar" era una libertad en beneficio del individuo. En efecto, fue preciso que las fuerzas sociales se desataran, primordialmente el movimiento obrero, para que surgiera el pensamiento social y se plasmara en los ordenamientos jurídicos, ejemplos claros de ello son nuestra Carta Magna, la Constitución Soviética, así como la Ley Fundamental de la República Española.

Ahora bien, la crisis que a raíz de la primera guerra mundial sufre la humanidad exige al Estado un nuevo papel intervencionista que lo transforma de testigo mudo del proceso económico al de regulador y actor del mismo. Por consiguiente, el

Estado tiene la responsabilidad de dirigir la economía mediante el fomento del ahorro, el consumo y la inversión; como gran consumidor es cimiento fundamental del gasto, y en muchos casos, empresario y administrador de los recursos de la Nación; de aquí que la ciencia económica tradicional da un paso a una nueva etapa, en la cual el derecho constitucional se apunta hacia una concepción de la justicia social, reflejada en el ajuste de los viejos textos legales de Occidente, con un nuevo orden económico, en el que el Estado tendrá una participación fundamental, al modo de considerar su rectoría en la economía.

Bajo el anterior orden de ideas, estudiaremos en el presente capítulo, los antecedentes y consecuencias de la reforma al artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece en su artículo 25: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional"; sin olvidar que el citado artículo se encuentra incorporado al texto constitucional a virtud de las reformas y adiciones de los artículos 26, 27, 28 y 73 fracción XXIX -D-E-F, y con las cuales se otorga al Estado Mexicano un papel mucho más importante que en otras sociedades; es decir, ser rector único del desarrollo para asumir la tarea histórica de democratizar social, política y económicamente a nuestra sociedad.

Sin duda alguna, el grado de complejidad en el estudio y exposición del tema es profundo, esencialmente en lo que se refiere a aquellos intereses que pudieron verse afectados con la

reforma antes mencionada; por lo tanto, a lo largo de este trabajo señalaremos los antecedentes inmediatos de la reforma, así como el marco jurídico político en el que se realizó; por lo cual, será necesario ubicarnos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-88 y las siete tesis rectoras de Miguel de la Madrid. Posteriormente, haremos referencia a la iniciativa presidencial, las audiencias públicas que sobre este tema se efectuaron, y finalmente se expondrán breves comentarios sobre el estado económico que vive actualmente el país.

De lo anterior desprendemos que el análisis general que intentaremos plantear, en relación a la rectoría del Estado Mexicano en materia económica, permitirá comprender los objetivos y alcances perseguidos con dicha rectoría para después poder definir y ubicar claramente la economía mexicana en alguno de los sistemas jurídico-económicos tradicionales.

#### 4.1 Estudio sobre la reforma constitucional de 1983 llamada de la Rectoría Económica del Estado.

El modelo de economía diseñado por la Carta Fundamental, en el nuevo texto del artículo 25, otorga al Estado mexicano la función rectora del proceso económico, de manera tal que se redefine explícitamente la función rectora estatal, abocada, primordialmente, a lograr un desarrollo integral, a través de una política económica basada en el sistema de Planeación Democrática, a fin de conseguir el crecimiento de la economía, el reforza-

miento de la independencia y la democratización social y económica de la Nación.

Bajo este orden de cosas, es conveniente señalar que tanto la rectoría estatal como el sistema de planeación democrática, responden ahora, en los nuevos artículos 25 y 26 constitucionales reformados, a una noción tripartita del proceso económico, en el cual concurren "en igualdad de condiciones los sectores público, social y privado"; (1) de tal manera que nuestro sistema de economía mixta adquiere una clara legitimación a nivel constitucional. En efecto, la facultad de dirección y rectoría del Estado se racionaliza a través de la planeación democrática, configurada esta misma en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo; considerado como una piedra angular en nuestro análisis del contexto político, económico y social en el que se desarrolla la reforma económica constitucional.

#### 4.2 El Contexto Político de la Reforma

a) El cambio de sexenio.- El 1º de diciembre de 1982 asume la presidencia de la República Miguel de la Madrid Hurtado. En el contexto dentro del cual se realiza este cambio de sexenio se produce una de las crisis económicas más serias que haya enfrentado el país en su historia. En efecto, en 1982 se redujo

---

(1) Véase artículos 25 y 26 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el D.O. con fecha 3 de febrero de 1983.

el producto nacional, y simultáneamente se observó una tasa de inflación del cien por ciento; "se duplicó la tasa de desempleo; la reserva internacional estaba agotada y el país se encontraba en virtual suspensión de pagos." (2)

Ahora bien, el panorama descrito anteriormente ya se vislumbraba desde el inicio de la campaña del candidato priista Miguel de la Madrid, quien manifestó la necesidad de buscar una solución al problema nacional, con el objetivo de: "reforzar la facultad de rectoría económica del Estado, concentrando recursos e instrumentos en las actividades que, además de contribuir al bienestar de las mayorías, consoliden nuestra independencia económica. Las empresas paraestatales habrán de ser un instrumento para apoyar nuestro objetivo de independencia económica, al poner, bajo el control de la Nación, áreas estratégicas de nuestra economía. Asimismo, estudiaremos a fondo, con el auxilio de la consulta popular, las reformas constitucionales necesarias para inscribir en nuestra Carta Magna nuevos ordenamientos que fortalezcan la vía que hemos decidido adoptar para continuar nuestro desarrollo equitativo e independiente, bajo la rectoría del Estado y conforme a un sistema de planeación democrática". (3)

De lo anterior desprendemos que mediante la rectoría

---

(2) Véase Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, D.F.

(3) Estas líneas corresponden al discurso pronunciado por de la Madrid Hurtado en Veracruz, Ver., el 2 de abril de 1982.

del desarrollo por parte del Estado, se buscaba otorgar el ejercicio de la responsabilidad al gobierno mexicano en el ámbito económico.

Es decir, el Estado debería promover, inducir y orientar la acción económica de la Nación hacia los grandes objetivos del desarrollo, y todo esto tendría que ser normado a nivel constitucional. Por otra parte, con la finalidad de combatir a fondo la carestía y la inflación, que agravaban la desigualdad y ponían en peligro el crecimiento sostenido irreal del salario y del empleo; la política antiinflacionaria que habría de aplicar, "estaría diseñada de acuerdo a la tutela del interés de las mayorías, a proteger empleos y salarios, así como a moderar utilidades mediante una adecuada política de precios y de impuestos e incorporando, desde un principio, la estrategia de desarrollo los ajustes que permitieran avanzar aceleradamente y en firme hacia una mayor igualdad". (4)

Bajo este orden de ideas, el candidato a la presidencia, deseaba establecer una política que remediara los desequilibrios de la economía mexicana, los que originaban la carestía que tanto perjudicaba al pueblo, ponía en peligro los empleos; generaban pobrezas, baja productividad, escasez y mala calidad en los servicios urbanos, entre otros muchos problemas. Sin

---

(4) Estos eran algunos de los objetivos que intentaría llevar a cabo el Lic. de la Madrid, y corresponden a su discurso pronunciado en Ixmiquilpan, Hgo., el 17 de abril de 1982.

embargo, para poder realizar los planes del nuevo gobierno sería necesario enfrentar tanto los problemas políticos del país, como aquellos de carácter internacional.

b) Los problemas políticos del país

El proceso de desarrollo político del país no ha sido lineal; puesto que por un lado, nos encontramos frente a tendencias democratizadoras dirigidas a articular progresivamente la participación social, que han permitido, entre otros, la creación de partidos políticos; pero, por otro lado, también encontramos que ese impulso de democratización, cuya vigencia se manifiesta con mayor rigor a partir de 1982, no ha sido integral, pues si bien se permite el pluripartidismo, de acuerdo con las fórmulas electorales los partidos políticos opositores al "oficial" -Partido Revolucionario Institucional (PRI)- ni en lo individual, ni en su conjunto pueden real y jurídicamente tener mayoría en los curules; asimismo, las instituciones políticas no han sido bien definidas toda vez que no existe una auténtica separación de poderes; baste recordar que en nuestro sistema contamos con un poder ejecutivo fuerte que, además de ejercer las amplias facultades que le confiere nuestra Carta Magna, en la práctica hace uso de otras más, que el propio sistema jurídico le permite.

Bajo este orden de ideas, y de acuerdo con lo expresado por Jorge Carpizo <sup>(5)</sup> "en nuestro país, sin lugar a ninguna duda, el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un

---

(5) Cfr. Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano, 2a. Ed. Siglo XXI, México, 1979 pp. 23-24.

enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema". En efecto, se percibe la idea de un presidente muy poderoso y fuerte, que tiene múltiples facultades y que casi todo lo puede.

En opinión de destacados tratadistas, las causas del predominio del presidente mexicano, son entre otras: "a. Es el Jefe del partido predominante. b. El debilitamiento del poder legislativo. c. La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del Banco Central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica"<sup>(6)</sup> d. "Es el vértice de la transmisión de poder"<sup>(7)</sup> e. "Posee facultades extra constitucionales."<sup>(8)</sup>

Bajo el anterior orden de ideas, cabe señalar que, como lo indicamos anteriormente, la preponderancia del poder ejecutivo en México se fundamenta en la existencia del "partido único" o "partido oficial (PRI); en el cual, por una parte, el presidente

---

(6) Idem. p. 25.

(7) Así Manuel Camacho habla de las funciones que hacen tan poderoso al poder ejecutivo mexicano, entre otras: "1.- Ejerce sus poderes constitucionales. 2.- Es el jefe de la clase política. 3.- Es el arbitro de las pugnas mayores de casi todas las fuerzas que participan en la contienda política, etc. ..." Véase su artículo: "Los nudos históricos del sistema político mexicano, en: Las crisis en el sistema político mexicano (1928-1977) Editorial El Colegio de México, México 1977 p. 184.

(8) Cfr. Moreno Díaz, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Pax-México, México 1972, pp. 402-403. También Véase González Cosío, Arturo, Notas para un estudio sobre el estado mexicano en México, cuatro ensayos de sociología política: UNAM, México 1972, p. 139.

es el jefe del partido; y por la otra, la mayoría de los miembros del congreso pertenecen al mismo partido, en el cual el poder ejecutivo ejerce su dominio absoluto; de manera tal, se afirma que" en México no existe una auténtica oposición que cuente con una influencia real y que tenga posibilidad de alcanzar algún día, el poder" (9) En efecto, el pluripartidismo mexicano no funciona íntegramente, pues se presenta una centralización político-administrativa, en la que el presidente no sólo designa a los funcionarios del gobierno federal, sino que "señala a los que deben ser postulados como candidatos para los demás poderes de la federación, para los gobiernos locales y aun para los municipios." (10)

Desde mi punto de vista, las causas del fortalecimiento del poder ejecutivo son diversas de acuerdo con cada país y su situación económica, política, social, cultural; asimismo, no se propugna por un presidente débil o limitado; sino más bien, se requiere un poder ejecutivo fuerte que no sea en sí antidemocrático, siempre y cuando esté controlado, esté subordinado al sufragio universal y sus actos estén enmarcados dentro de la Carta Magna.

Por otra parte, -relacionado con el contexto político

---

(9) Cfr. Lambert, Jacques. América Latina. Trad. cast. Ed. Ariel Barcelona 1970, pp. 552-553.

(10) Cfr. Moreno Sánchez, Manuel. Crisis Política de México, Ed. Extemporáneos, México 1970, pp. 42-43.

de la reforma- a fin de adaptar su labor a las condiciones cambiantes de una sociedad dinámica, el Estado, como responsable de la transformación social por la vía de las instituciones, debería realizar una serie de reformas que hicieran congruentes las demandas de la sociedad moderna con el mandato constitucional, y en las que se confiriera al Estado la rectoría del proceso de cambio, para conducir el desarrollo nacional y establecer el "Sistema Nacional de Planeación Democrática". (11)

En efecto, en lo que respecta al contexto político debía asegurarse la dinámica de las instituciones; agregar las fuerzas y recoger sus demandas básicas, así como atender a programas específicos, de cuyo resultado dependería el logro de otros programas del gobierno. Por consiguiente, en la política del Estado Mexicano se necesitaba reafirmar la decisión de constituir una democracia política, social y cultural, mediante las transformaciones cualitativas, lo que nos conduciría a una nueva etapa de desarrollo; -en mi opinión-, las reformas aludidas a nuestra Carta Magna, aparecen como el medio e instrumento adecuados para asegurar esa dinámica y resolver los problemas políticos del país.

c) Los problemas de carácter internacional.- La crisis económica nacional no podía quedar exenta de la influencia

(11) Véase capítulo 2 "La política del Estado Mexicano, apartado Constitución, proyecto nacional y orientaciones de Gobierno en: Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983.

que sobre ella ejerce la situación mundial, de tal manera que en el ámbito internacional el signo característico de la actualidad es la incertidumbre, la inseguridad y la bipolarización de las potencias hegemónicas. El desequilibrio en las relaciones económicas y políticas internacionales ha ocasionado que las naciones industrializadas ajusten o modifiquen sus esquemas de crecimiento; estos fenómenos afectan a los países en vías de desarrollo, y agravan, en muchos casos, situaciones internas de por sí difíciles. Ante esta situación, muchos países, entre ellos México, se han visto obligados a revisar sus políticas y programas.

La economía mundial se encuentra en la actualidad en una situación crítica. La prolongación de la crisis y los intentos para aliviar su intensidad traen aparejados riesgos que rebasan el ámbito económico y se extienden a aspectos sociales, políticos y militares.

Bajo el anterior orden de ideas, debemos recordar que durante la década de los setenta, el sistema económico internacional establecido desde la posguerra presentó una gran incapacidad para sostener un crecimiento global dinámico en condiciones de relativa equidad y solidaridad entre países. "Las causas más profundas de la crisis económica internacional, se ubica en el debilitamiento de la dinámica industrial de los países avanzados". (12)

---

(12) Es necesario señalar que, "la crisis económica que sufren los países avanzados se originó, entre otros factores, por la evolución más lenta de la demanda de bienes de consumo duradero, la sobreproducción de bienes intermedios, como la siderurgia y la petroquímica, formulada por la estructura oligopólica, la baja en la productividad del trabajo y las dificultades de índole económico y social para incorporar los avances tecnológicos en los procesos de producción industrial". Véase Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Op. cit. p. 103.

En efecto, la crisis industrial y su repercusión en el ámbito económico, aunada al abandono del patrón de cambio dólar en 1971, y la crisis energética iniciada en 1973 reflejaron el agotamiento de la dinámica de crecimiento, y el desorden resultante en el sistema monetario y financiero aceleró el deterioro de la economía mundial. Es por ello que, "a finales de los setenta, la economía internacional experimentó un crónico estancamiento en el crecimiento del producto; los problemas económicos se reflejaron en las altas tasas de interés y en los graves desequilibrios de pagos externos; se produjo así un círculo vicioso que ocasionó el estancamiento económico, el desempleo y la inflación."<sup>(13)</sup>

El panorama económico, anteriormente descrito, persiste a principio de los años ochenta, no sólo en lo que respecta a nuestro país, sino en los demás países en vías de desarrollo al manifestarse en fenómenos de inflación, desempleo y escasez de divisas.

#### 4.3 El contexto económico de la reforma

Como se indicó anteriormente, la crítica situación que mostraba la economía nacional a finales de 1982 se reflejaba en la duplicación de la tasa de desempleo y deterioro creciente del mercado laboral; contracción de la producción agrícola y manufacturera, así como, una fuerte caída en la construcción; se

---

(13) *Idem.* pp. 104 y ss.

registraron niveles de inflación del cien por ciento y aceleración de la misma a una velocidad inusitada; contracción del ingreso nacional y fuerte reducción en la disponibilidad de recursos para financiar la inversión; déficit público superior al 15% del producto; desproporcionado peso relativo del servicio de la deuda y virtual suspensión de pagos con el exterior, entre otros factores.

Bajo este orden de ideas, las principales deficiencias de la economía mexicana se reflejaron, fundamentalmente, en " a) desequilibrios del aparato productivo y distributivo, lo que propició una alta vulnerabilidad frente al exterior y representó un obstáculo para lograr un crecimiento sostenido; b) insuficiencia del ahorro interno para atender las necesidades básicas de una población en constante crecimiento; c) escasez de divisas; d) baja competitividad de los productos nacionales; e) ausencia de canales adecuados de comercialización externa, aguda dependencia de las importaciones y el comportamiento proteccionista de las economías desarrolladas; f) desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo". (14)

En resumen, la crisis económica se agudizó y se hizo patente desde 1981 y particularmente en 1982, mientras que, por una

---

(14) Véase para mayor amplitud del tema capítulo 3. Contexto nacional e internacional en: Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Op. cit. pp. 95-99.

parte, se realizaban esfuerzos para hacer frente a la crítica situación nacional; por la otra, la carencia de medidas más efectivas para corregir a fondo los desequilibrios macroeconómicos resultaban visibles en todo momento. Así, ante esta situación, el Estado mexicano a fin de enfrentar la crisis nacional consideró necesario y urgente tomar una serie de medidas, entre las cuales destaca la de reformar la Constitución, con el objeto de integrarle principios que fortalecieran y lograran la vía adecuada para continuar con el desarrollo equitativo e independiente y superar la crisis económica; todo ello sería bajo una rectoría del Estado y conforme a un sistema de planeación democrática.

#### 4.4 Contexto social de la reforma

Dentro de este contexto, hacemos hincapié en uno de los antecedentes más importantes que dan origen a la reforma constitucional; se trata de un trabajo presentado por el Instituto de Estudios, Políticos y Sociales (IEOES) del PRI en el cual se consideraba no sólo pertinente, sino también necesario, efectuar algunas adiciones y reformas a los textos de la Constitución Política, "con el fin de dar base o marco en la esfera jurídica a los nuevos conceptos y a los nuevos fenómenos de muy variada sustancia que se habían introducido en la realidad de la vida económica y social de nuestro país; el proponer también lograr la constitucionalización de algunas materias que no tenían un fundamento muy claro en la Carta Magna como las atribuciones al ejecutivo

en materia económica, inversiones extranjeras, transferencia de tecnología, etc."<sup>(15)</sup>

La reforma constitucional pretendía una reestructuración de la Carta Fundamental, en la que se plasmaran principios básicos de la economía nacional; al mismo tiempo, debería servir de esquema en el que se amparara el programa del gobierno nacional para el período 1982-1988. Así pues, las reformas y adiciones hechas al texto constitucional darían respuesta a la crisis económica y financiera, así como a un diseño de racionalización, integración y modernización de la propia Constitución.

Por todo lo anterior, y para lograr una acertada descripción y un adecuado análisis de la Reforma Económica Constitucional, consideramos necesario y obligatorio hacer referencia a dos documentos definitorios, a saber: 1.- La Exposición de Motivos de la Reforma (iniciativa presidencial) y 2.- El dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

#### 4.5 Análisis de la Iniciativa Presidencial

La iniciativa del presidente de la República, Miguel de la Madrid, fue presentada a la Cámara de Diputados el día 3 de di-

---

(15) Véase Martínez Baez, Antonio. El Proceso Legislativo de la Reforma Constitucional, en: Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa México, 1983, p. 59.

ciembre de 1982, es decir 2 días después de la toma de posesión del nuevo titular del Poder Ejecutivo. Dicha iniciativa se integraba por una Exposición de Motivos y su articulado, en la primera, se hacía referencia al reconocimiento de la intervención del Estado en la economía, para promover un desarrollo más acelerado y equilibrado de las fuerzas productivas; así como para "hacer frente a las repercusiones de la crisis económica." (16)

Desde luego que no desconocemos que antes de dichas reformas nuestra Ley Fundamental ya poseía un conjunto de instrumentos para dirigir el desarrollo económico nacional, e intentar desvincular su articulación con los centros de poder económico internacional. En efecto, la responsabilidad del Estado en la promoción del desarrollo integral de la colectividad, deriva en línea directa, del Decreto Constitucional de Apatzingán, de la Constitución de 1857 y de las Leyes de Reforma. A partir de estos textos constitucionales se "fue dotando al poder ejecutivo de los instrumentos de la rectoría conforme lo fueron exigiendo las realidades y los programas de los distintos gobiernos". (17)

La iniciativa reconoce que la intervención del Estado en la economía existe desde el siglo pasado. A pesar de que se

---

(16) Véase Exposición de Motivos al Proyecto de Reforma a la Constitución en: Proceso Legislativo de la iniciativa presidencial de Reforma y adiciones a los artículos 16, 25, 26, 27 y 73 Fracc. XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de diputados del Congreso de la Unión LII Legislatura, p. 7

(17) Idem, p. 10.

habla de una modernización creemos que no se han podido resolver los graves problemas de la desigualdad social, de ineficacia y baja productividad, de escasez competitiva de nuestros productos en el exterior, así como la generación de suficiente ahorro interno para financiar el desarrollo.

Para resolver los problemas ha sido necesario partir de principios institucionales que permitan fortalecer la estructura constitucional del sistema económico, para poder llegar a una nueva etapa de desarrollo en todos los órdenes de la vida nacional, "sobre bases de seguridad jurídica, solidez, dinamismo, permanencia eficacia y mayor igualdad social". (18)

En la Exposición de Motivos se alude al contenido de la iniciativa de reformas, es decir a la rectoría del Estado; la economía mixta; al nuevo sistema de planeación democrática del desarrollo, a las bases para el desarrollo rural integral y a una mayor justicia agraria; se definen las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función que desempeñan las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Asimismo, se establecen y ordenan las atribuciones del Estado en materia económica, con lo cual se afirma -desde mi punto de vista- el principio de legalidad en la función rectora del Estado.

Al mismo tiempo que se reconoce la rectoría del Estado

---

(18) Véase Exposición de motivos al proyecto de reformas a la Constitución. Op. cit., pp. 11-12

en la economía como principio básico, se matiza dicho principio con la obligación de hacer participar, de manera más precisa y activa, a los sectores social y privado en el proceso de desarrollo nacional; se destaca así la presencia de las nuevas corrientes del constitucionalismo europeo consideradas como el "Estado Social de Derecho". (19)

Podemos señalar que se opera un cambio cualitativo, puesto que los sectores que anteriormente habían funcionado bajo la protección y consentimiento estatal (especialmente el sector privado), "adquieren acta de nacimiento constitucional y concurren en igualdad de condiciones con el Estado y el sector social"; (20) con ello, podemos ubicar a dichas reformas en el contexto de la coyuntura nacional e internacional, y en la búsqueda de una racional integración plural de sectores.

Finalmente, el capítulo económico consagrado con dichas reformas a nuestra Carta Magna dota al Estado Mexicano de las

---

(19) Véase Witker, Jorge. La función del Estado en la Economía en: Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México 1983, pp. 67-68. El autor indica que, "las reformas constitucionales actualizan y ordenan el esquema de economía mixta, se dota al Estado de la técnica de planeación democrática como una manera de suministrar racionalidad en la gestión administrativa pública, y finalmente se busca reafirmar el constitucionalismo social mexicano"

(20) Véase. Exposición de Motivos al proyecto de reforma a la Constitución. Op. cit. p. 13

bases constitucionales para la modernización de la legislación relativa al desarrollo social y económico, en campos como "el de fomento industrial, agrícola, minero, de aprovechamiento de los energéticos ciencia y tecnología, pecuario, pesquero, forestal y de turismo; del comercio exterior y la política cambiaria, antimonopolios, de la inversión extranjera, la empresa transnacional, la adquisición de tecnología, así como la legislación sobre regulación del abasto y los precios, y la organización y defensa de los consumidores". (21)

#### 4.6 El Dictamen con proyecto de Decreto presentado por la Comisión de Gobernación y puntos constitucionales.

En sesión celebrada el 23 de diciembre de 1982, la Comisión de Gobernación emitió tal dictamen, vinculado a la iniciativa anteriormente analizada, en la que se encuentra el fundamento de las reformas y adiciones como una respuesta a la crisis que enfrenta el país; para ello consideró e incorporó distintos enfoques; dentro de los cuales tenemos los siguientes:

"1.- La iniciativa de los diputados del Partido Popular Socialista a la XLVI legislatura del Congreso de la Unión, para adicionar un capítulo económico a la Constitución; 2.- La iniciativa del diputado del Partido Revolucionario Institucional Víctor Manzanilla Shaffer, ante la L Legislatura para modificar el contenido del artículo 28 Constitucional; 3.- La iniciativa presentada

---

(21) Idem. p. 15.

por la Comisión Pluripartidista de Reformas Económicas a la Constitución, de la misma L Legislatura en la que se propusieron modificaciones y adiciones a los artículos 3, 27, 28, 73, 74 y 131, 4.- La iniciativa presentada por el Partido Socialista Unificado de México, también a la LI Legislatura, por lo cual se propuso la derogación del artículo 28 Constitucional y la creación de un nuevo artículo 29, así como,

5.- La adición a los artículos 73 y 74, y la iniciativa presentada a la LII Legislatura también por el Partido Socialista Unificado de México, (en la que se proponen modificaciones y adiciones a los artículos 16, 25, 26, 27, 28, 73, 74 y 131), con miras a establecer nuevas bases jurídicas y políticas que normen el complejo de las relaciones de propiedad, la intervención del Estado en la economía y establezca la participación democrática de los trabajadores, de sus organizaciones, de los partidos políticos y del Congreso de la Unión, en el proceso nacional de planeación." (22)

De manera muy optimista la Comisión consideró que las

---

(22) Cfr. Dictamen con proyecto de decreto presentado por la Comisión de Gobernación y puntos constitucionales en la Sesión del 23 de diciembre de 1982. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión LII Legislatura, pp. 30-31

reformas constitucionales lograrían un sano equilibrio de las relaciones entre los factores de la producción, que permitirían el fortalecimiento de la economía y la realización de la justicia social; además de que "con dichas reformas se realizaría una acción deliberada y se trascendería de manera irreversible la concepción decimonónica de un Estado guardián; frente a tendencias de las fuerzas del mercado y de los intereses meramente privatistas". (23)

El segundo hecho que permitió otorgar al Estado la rectoría del desarrollo nacional fue la intervención de diversos diputados en los debates del dictamen en la Cámara, entre los que podemos citar a Luis Dantón Rodríguez, Héctor Ramírez Cuellar, Rafael Aguilar Talamantes, José Luis La Madrid, Guillermo Pacheco Pulido, Manuel Solares Mendiola y Francisco Ortíz Mendoza, entre otros, quienes se manifestaron en pro (a favor) de la misma. (24) Representativa de estas intervenciones fue la del diputado Dantón Rodríguez, quien al hablar de la materia que nos

---

(23) Idem, pp. 37-38. Debe señalarse que la Comisión subrayó la importancia de "haber tomado en cuenta tanto las preocupaciones nacionales y sociales de diversos partidos políticos y su apelación al legado común de principios doctrinarios derivados del movimiento Revolucionario Mexicano y del Constituyente de 1917, como las proposiciones concretas de carácter alternativo que no fueron incorporadas en el presente Dictamen".

(24) Véase Las intervenciones de los diputados a nombre de la Comisión de Gobernación y puntos constitucionales en la sesión del 27 de diciembre de 1982. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura.

ocupa expresó que con la iniciativa se plasmaban a nivel constitucional, las bases que permitirían, orientar los esfuerzos de la sociedad y del Estado para realizar los principios permanentes de nuestro proyecto nacional, así como actualizar los puntos fundamentales de la convivencia de los sectores de la economía nacional. "Mediante un pacto social revitalizado en sus contenidos económicos -señaló Dantón Rodríguez- se afianzaría la vida democrática y las libertades, y se sentarían las bases institucionales para una mejor participación del pueblo en la riqueza pública". (25)

Por su parte, el diputado Ramírez Cuellar,<sup>(26)</sup> manifestó que la aprobación del proyecto, a la que su partido (Partido Popular Socialista) se adhería, elevaba a rango constitucional la intervención del Estado en la economía que "desde principios del siglo se manifiesta tanto en la destrucción de la estructura

---

(25) Idem, p. 49. En su participación el diputado afirmó que: "las presentes reformas daban al proceso revolucionario mexicano respuesta a las cambiantes realidades y a los nuevos planteamientos de la sociedad".

(26) El diputado Héctor Ramírez Cuellar complementó su intervención en la discusión de la reforma al señalar que, en la actualidad el Estado Mexicano controla el 65% de nuestra economía y cada vez más, eleva su intervención en las actividades prioritarias; por ello, no existe una distinción absoluta entre las áreas estratégicas y las actividades de tipo prioritario. En efecto hace 20 años, probablemente, nadie concebiría como actividad estratégica el servicio de banca y crédito. Hoy por el desarrollo de la economía esta actividad es prioritaria, es estratégica y propiedad de la Nación. Op. cit., Supra nota 17 pp. 71-72.

de la propiedad de la tierra, como en la nacionalización de las ramas industriales y de servicios más importantes; asimismo, en la creación de un mercado nacional para la producción". Agregó que México ha tenido 4 momentos determinantes de su desarrollo histórico y que son a saber: "la creación del Banco de México, en 1925; la nacionalización de la Industria Petrolera, en 1938; la nacionalización de la Industria Eléctrica, en 1961; la nacionalización de la Banca Privada, en 1982; este proceso culmina con las reformas que en materia económica se proyectan y aprueban con fecha 3 de febrero de 1983". (27)

El diputado José Luis de la Madrid,<sup>(28)</sup> por su parte, sostuvo que nuestro tiempo, por un lado, "demanda claridad sobre el papel del Estado en la economía y sobre su acción rectora, y por otro, exige objetividad sobre las funciones de la planeación democrática".

Ricardo Govela, manifestó que con la reforma propuesta se facilitaría frenar los grandes monopolios mexicanos y transnacionales. Asimismo, señaló que la rectoría económica del Estado "es la planeación del desarrollo económico y social del país; dicha rectoría implica que el poder político está facultado para hacer posible la participación de los secto-

---

(27) Idem. p. 74

(28) Véase su participación en torno a la discusión de la aprobación del Proyecto de Reformas Económicas a la Constitución. Op. cit., Supra nota 25, pp. 80 y ss.

res público, social y privado en el desarrollo económico del país". (29)

El propio Govela reconoce que con la iniciativa de reformas "se afirma el principio de rectoría del Estado dentro del régimen de economía mixta, que consagra nuestra Carta Magna"; (30) en efecto, podemos afirmar que la rectoría del Estado no es una nueva decisión política fundamental en nuestro código político, pues ya se encuentra contenida en el artículo 27 desde la promulgación de nuestra Constitución.

Ahora bien, de lo expresado por los diputados podemos inferir que la finalidad perseguida con la reforma consistía en otorgar una legitimación política que implicara, para el Estado, la acción rectora y que delimitara las áreas económicas exclusivas estatales y definiera asimismo, la planeación democrática, los medios y los instrumentos de la política económica.

---

(29) La participación del diputado Gabela Autrey, Ricardo del Partido Popular Socialista se dió en pro de la reforma, y en ella se plasmó el deseo de elevar a rango constitucional la propiedad social..."La organización de los trabajadores, de los obreros y de los campesinos para participar directamente en la vida económica del país, y con lo cual se irá transformando, dándose batalla a la realidad concreta, a la realidad económica del país, para aislar, para transformr de fondo el régimen de propiedad actualmente existente en el país..." *Op.cit.* p. 160. En mi opinión desprendemos que, es la clase obrera, los trabajadores del campo los que en la lucha por transformar el régimen de propiedad, crearán y se avanzará hacia un Estado ya no absolutista, poderoso, sino más bien se creará una propiedad social a través de la participación obrera en la vida económica.

(30) *Idem.*, p. 161

Pero al lado de estas opiniones, existieron otras que se manifestaron en contra de la reforma propuesta a la Carta Magna, entre las que destacan las de los diputados: Bernardo Batiz Vázquez, del partido de Acción Nacional (PAN); David Orozco Romo del Partido Demócrata Mexicano (PDM); y, de Francisco González Garza, del (PAN). El primero de ellos, enfatizó la importancia de distinguir claramente entre Estado y Gobierno; en su opinión, el primero es quien tiene la "facultad de dirección en la economía, mientras que el segundo, debe ser sólo un mandatario fiel de lo que el pueblo le exige". (31)

Orozco Romo, (32) indicaba que el Partido Demócrata Mexicano no objetaba el artículo 25 por establecer la rectoría económica del Estado, sino por la clase de rectoría que con ella se deseaba imponer, ya que en el fondo, no era más que, de acuer-

---

(31) Discusión sobre las reformas y adiciones constitucionales. Op. cit. Supra, nota 25 pp. 110-111.

(32) En su opinión considera que, "el artículo 25 lo único que establece es la facultad del Estado para intervenir, y no tiene mayor límite jurídico; todo lo demás son palabras, frases, y lo único que queda en la norma jurídica es la facultad del Estado de intervenir en la vida económica, sin límites, sin ninguna determinante de cómo vaya a ser intervención. El desarrollo que propiciará la rectoría del Estado, señalan las características, pero a la vez pueden ser interpretadas de una o de otra manera ya sea a través del fomento al crecimiento económico, crecimiento comparativo, crecimiento estabilizador, etc.", Op. cit. pp. 141-142

do con su texto, establecer una dictadura del Ejecutivo. Su concepto de rectoría económica del Estado, se circunscribe a "la intervención del Estado en la economía es decir, que dicha injerencia había de darse en aquellos renglones en donde los particulares no pudieran hacerlo, o no lo hicieran satisfactoriamente para complementarlos o para corregirlos; pero no de manera principal o directa."

Desde mi punto de vista, tampoco el Estado puede, ni debe reducir su intervención a satisfacer al empresario ineficiente, consumista y despilfarrado; sino por el contrario debe regular, promover y fomentar el desarrollo nacional, e incluso intervenir directamente a través de la empresa pública. El Estado, sin embargo, tiene límites de intervención los cuales se encuentran sujetos al interés público, al interés general; y precisamente en protección de esos intereses, existen áreas estratégicas de competencia exclusiva del Estado.

Ahora bien, después de exponer las consideraciones de los diversos diputados, podemos aseverar que al Estado le corresponde cuidar y garantizar el interés de la colectividad. Para ello tiene conferida la responsabilidad de orientar el crecimiento económico de manera íntegra, de forma tal que asegure el desarrollo nacional en beneficio social a través del empleo y el aprovechamiento de los recursos tanto financieros, naturales, como humanos, entre otros, a fin de lograr una mejor distribución de la riqueza pública. Asimismo, podemos extraer de los criterios

generales que se englobaron con ocasión al proyecto de reformas, algunas preocupaciones comunes durante el debate, a saber: la necesidad de fomentar el crecimiento económico y el empleo mediante la participación de todos los mexicanos; el fortalecimiento de esa participación con la concurrencia al desarrollo de los sectores público, privado y social; el apoyo a los campesinos, obreros y organización de trabajadores para fortalecer su participación directa en la producción y distribución de bienes y servicios socialmente necesarios; la necesidad de proteger e impulsar a la empresa privada para contribuir al desarrollo económico; así como, el fortalecimiento de nuestra soberanía y del régimen democrático.

Dicho proyecto de reforma fue aprobado en lo general y en lo particular por la Cámara de Diputados, luego se turnó al Senado de la República, quien lo aprobó en los términos que le fue presentado; posteriormente, y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por nuestra Carta Magna (artículo 135), la Cámara de Senadores remitió el decreto de reforma en cuestión a las legislaturas de los Estados para su sanción correspondiente.

#### 4.7 La declaratoria de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La Comisión Permanente del Congreso, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución declaró

reformados y adicionados los artículos 16, 25, 26, 27 frac. XIX y XX, 28, 73 frac. XXIX incisos D-E-F-, de nuestra Carta Magna, dichas reformas fueron publicadas en el Diario Oficial con fecha 3 de febrero de 1983.

a) Artículo 16 Constitucional- El artículo 16 Constitucional, si bien se encuentra dentro de los preceptos legales que fueron objeto de reforma y adiciones a nuestra Constitución, a través del decreto publicado el 3 de febrero de 1983, fue adicionado con dos párrafos que no serán objeto de nuestro estudio, toda vez que la adición consistió en integrar a dicho precepto lo establecido con anterioridad a la reforma en el artículo 25.

Con ello, el artículo 25, quedaba disponible para plasmar en él la rectoría del Estado en la economía, que junto con los artículos 26, 27, 28 y 73 fracc. XXIX D-E-F-, integrarían el nuevo capítulo económico constitucional.

b) Artículo 25 Constitucional.- En el nuevo texto de ese artículo se consagra el principio de rectoría del Estado en el desarrollo nacional; es decir, dicho principio eleva a rango constitucional la responsabilidad que tiene el Estado en el desarrollo nacional. En efecto, dos puntos claves del sistema liberal son objeto de revisión, a saber: el individualismo y el abstencionismo del Estado; fundamentos del sistema liberal, a tono con la idea del Estado-policía, principios esenciales del Estado liberal brugués. Con este viraje de función rectora del

Estado se propugna, en el Estado Social de Derecho (al que ya hicimos referencía en el capítulo III), la necesidad de un Estado decididamente intervencionista, de un Estado activo, un Estado dotado de mayores poderes y de un poder ejecutivo fuerte; pero de ninguna manera un Estado, o un poder ejecutivo absolutos o autoritarios, sino por el contrario un poder ejecutivo fuerte debidamente controlado por los mecanismos esenciales del estado de derecho.

Bajo este orden de ideas, en el mismo artículo 25, y en congruencia con los requerimientos del Estado Social de Derecho, se declara que: "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional"; (33) con ello se establecen los controles y limitaciones que determinan y acotan la acción rectora del Estado, puesto que las finalidades que inspiran dicha acción, se fundamentan en buscar garantizar un desarrollo social, integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático; de tal manera que, mediante el fomento del crecimiento económico, se logre, como un principio o un objetivo superior, la acción rectora del Estado que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos cuya seguridad protege nuestra Carta Magna; es decir, un respeto de los derechos y libertades de la persona, grupos y clases sociales.

---

(33) Véase el nuevo texto del artículo 25 Constitucional, en: Decreto de reformas y adiciones a los artículos 16, 25, 26, 27, 28, 73 frac. XXIX D-E-F, publicado en el Diario Oficial con fecha 3 de febrero de 1983.

En el mencionado artículo 25, se exhorta al sector social, al sector público, así como al sector privado contribuir en forma responsable, a fin de lograr el desarrollo nacional. En efecto, el proceso de desarrollo no sería integral si de manera exclusiva y personal, el Estado actuara sin hacer partícipes a los sectores privado y social; para ello, desde luego el Estado debe planificar -tal como lo establece imperativamente el artículo 26-, debe efectuarse la planeación necesaria de acuerdo con una ley. Por consiguiente, la acción rectora y planificadora, no es privativa, en forma absoluta del Estado, sino que tiene un carácter democrático y solidario, puesto que en él participan con responsabilidad social los sectores privado, público y social; sin embargo, como acertadamente apunta Jorge Madrazo,<sup>(34)</sup> ello no significa que se coloque a un mismo nivel al sector público, con el sector social y privado ya que, -de acuerdo con las reglas básicas de interpretación constitucional-, "un precepto no puede ser interpretado en forma aislada sino en armonía con el conjunto al que pertenece, y desde un principio se ha declarado la rectoría del Estado en el desarrollo nacional". Esto es, los sectores público y social tienen primacía sobre el sector privado a fin de garantizar el desarrollo nacional.

En ese orden de ideas, el citado artículo no crea un Estado autoritario, sino por el contrario, lo encuadra perfectamente como un auténtico Estado social de derecho, en el clásico

---

(34) Madrazo Cuellar, Jorge. Ponencia intitulada "La Rectoría del Estado, la economía mixta y el régimen de propiedad". Seminario sobre la Constitución Mexicana: rectoría del Estado y economía mixta; realizada el 24 de abril de 1985 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, p. 5, Publicación en Prensa.

sentido del concepto que debe satisfacer, por una parte, a los más renuentes simpatizantes de los principios liberales, y por la otra, a los más apologistas de nuestra Constitución.

El análisis del multicitado artículo 25 no concluye con este apartado, se relaciona con los siguientes artículos que están estrechamente vinculados con aquél; y a los que pasamos a referirnos.

c) Artículo 26 Constitucional.- De acuerdo con el nuevo texto del artículo 26, el Estado Mexicano social democrático es, al mismo tiempo, un Estado planificador por su naturaleza; esto se explica porque al asumir el Estado la dirección, la rectoría del desarrollo social, tiene ía facultad de encontrar y definir los medios e instrumentos a los que debe sujetarse el proceso de desarrollo; es decir, existe la necesidad de planificar, y no sólo de organizar y reglamentar la producción; sino más bien, adoptarla a un fin, que es la satisfacción de las necesidades sociales debidamente jerarquizadas.

Bajo este orden de ideas, el texto del artículo 26 eleva a la categoría de derecho positivo, la obligación de formular un Plan Nacional de Desarrollo; establece "una planeación democrática que imprima solidez, dinamismo permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación." (35) De acuerdo

---

(35) Cfr. Art. 26 Constitucional, en Decreto de Reformas y adiciones a los artículos 25,26,27,28,73 fracc. D-E-F- Publicado en el D.O. de fecha 3 de febrero de 1983.

con el citado artículo 26, tanto el plan como los programas de desarrollo contendrán las aspiraciones y demandas de la sociedad recogidas por los diversos sectores sociales; lo cual pone de manifiesto la participación de dichos sectores en el desarrollo nacional. Al mismo tiempo, se faculta al poder ejecutivo para que establezca los procedimientos más efectivos y adecuados a fin de lograr dicha participación; de aquí que el Poder Ejecutivo Federal, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, deberá coordinar la elaboración del plan y de los programas, que al final de cuentas serán la expresión de la solidaridad en la planificación a que hemos hecho referencia.

Respecto a la planeación, como señalamos anteriormente, el artículo 25 determina en forma expresa, en su párrafo segundo, la responsabilidad del Estado para planear la actividad económica nacional; asimismo, la facultad de regulación y fomento de las actividades que demande el interés general. Consideramos de primordial importancia determinar lo que debe entenderse con cada uno de los términos anteriormente señalados: "1.- Planear, significa trazar o formar el plan de una obra. Preparar o forjar planes; 2.- Conducir, implica guiar, llevar o transportar en alguna dirección; 3.- Dirigir, es coordinar, enderezar, guiar, llevar rectamente una cosa hacia un término o lugar señalado; 4.- Orientar, es dirigir una cosa hacia un fin determinado". (36)

---

(36) Cfr. Cásares, Julio, Diccionario Ideológico de la Lengua Española, 2a. Ed. Edit. Gustavo Gili, Barcelona 1981, pp. 207-299, 603 y 658.

De acuerdo con estas definiciones, se infiere que toda política económica nacional debe ser dirigida por el Estado, con la finalidad de asegurar la satisfacción óptima de todas las necesidades que exige el bienestar social general. En efecto, el Estado Mexicano se transforma en agente planificador del proceso económico, por lo que debe integrar un "Sistema Nacional de Planeación Democrática" (37) que permita el desarrollo del país.

Dicha Planeación Democrática se consagra en el nuevo texto del artículo 26; en él se concibe un estado Social Democrático y planificador que asume la dirección, la rectoría del desarrollo nacional y que define los medios e instrumentos a que han de sujetarse el proceso de desarrollo. Para ello, es necesario, como señala Alfonso Noriega Cantú, (38) que el "Estado Mexicano, planifique y no sólo organice y reglamente la producción; asimismo, que adapte la producción a la satisfacción de las necesidades sociales". El hecho de que la planeación sea democrática, implica que reconoce la participación de los diversos sectores sociales; con ello, como señalamos anteriormente, se recogen las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y a los Programas de Desarrollo. No debemos olvidar que se ordena que el Poder Ejecutivo "concierte con los particulares las acciones nece-

---

(37) Véase Ley de Planeación. Publicada en el D.O. con fecha 5 de enero de 1983.

(38) Cfr. Noriega Cantú Alfonso, La Reforma a los Artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su vinculación con los Derechos Sociales y el Estado Social de Derecho en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano Porrúa, México, 1983, p. 129.

sarias para elaborar y ejecutar los planes y programas tendientes a realizar el Desarrollo Económico Nacional",<sup>(39)</sup> planes y programas que de acuerdo a nuestra Carta Magna son de observación obligatoria para el sector público.

En efecto, cabe señalar que la originalidad de la planeación, consagrada en la adición al texto legal, estriba en que es considerada, desde mi particular punto de vista, como obligatoria e imperativa para el sector público, y persuasiva para los sectores privado y social. Con base en lo anterior, cabría preguntarnos: ¿no hubiera sido conveniente que se alentara y protegiera al sector privado para que cumpliera con las metas de la planeación?. Ello lógicamente, con el afán de obtener el máximo beneficio, en favor de la Nación.

Así pues, es conveniente precisar que tanto la rectoría estatal como el Sistema de Planeación Democrática, responden ahora, conforme a los nuevos artículos constitucionales, a una noción tripartita del proceso económico, en el cual concurren en igualdad de condiciones los sectores público, social y privado, lo cual implica un sistema de economía mixta; que adquiere una clara legitimación a nivel constitucional. Dentro de dicho esquema tripartito, el Poder Ejecutivo está facultado para impulsar y determinar los procedimientos de las consultas populares de planeación, en las que los diversos sectores presen-

---

(39) Véase artículo 26 constitucional reformado. Op.cit.

tan sugerencias que sirven de estímulo para elaborar el respectivo Plan Nacional de Desarrollo, instrumento clave de toda planeación.

Bajo este orden de cosas, nos parece acertada la opinión exteriorizada por Marcos Kaplán, <sup>(40)</sup> en el sentido de que la actual reforma al artículo 26, otorga un indudable status constitucional a la planeación democrática del desarrollo integral, con perseverancia del sistema de economía mixta, en el contexto de una grave crisis nacional e internacional. "Se trata pues de un proyecto de planificación flexible o indicativa, a partir de condiciones específicas y para la solución de sus problemas fundamentales."

De acuerdo con lo anterior, la planeación otorga al Estado la facultad de seleccionar entre varias alternativas cuál es la más conveniente para lograr al máximo el aprovechamiento de los recursos empleados; "dicha planeación considerada como la etapa superior de la política económica de un Estado, supone un conjunto de pasos e instancias racionales que orienten la acción estatal en forma coherente, integral y permanente". <sup>(41)</sup> En efecto, los principios que perfilan toda planeación económica son los de "racionalidad", previsión, universalidad, unidad, continuidad e

---

(40) Cfr. Kaplan Marcos. Planificación y Cambio Social, en: Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1983 p. 171.

(41) Cfr. Witker, Jorge, Derecho Económico y Planeación en México. Revista de Investigación Jurídica N° 7 año 7, México, 1983.

inherencia". (42)

El principio de "racionalidad implica la selección de alternativas a seguir por el Estado ante varias opciones; se requiere, por tanto, de un análisis científico acerca de las ventajas y costos de cada una de las alternativas, ya que el problema de la escasez de recursos como la aceleración del proceso del crecimiento económico, exigen la observancia de ciertas normas de racionalización. La previsión consiste, como el vocablo lo indica, en adelantarse a los acontecimientos; la universalidad, estriba en que en la planeación deben comprenderse tanto a los tres sectores, como a sus propias actividades, e incluso a las del Estado mismo, para dotar de coherencia suficiente al plan; la unidad significa que el plan es un todo orgánico y compatible; la continuidad indica que la planeación es un proceso continuo y permanente, dividido en fases o etapas que se repiten en el transcurso del tiempo; finalmente, la inherencia debe ser entendida en el sentido de que cualquier organización sociopolítica y económica recurren de una y otra forma a la técnica de la planeación". (43)

La facultad de dirección y rectoría del Estado que se racionaliza a través de la planeación, está dotada de los princi-

---

(42) Cfr. Witker, Jorge, Derecho Económico, UNAM, Harla S.A. México, 1985, p. 57. El autor afirma que "es necesario aclarar que la inherencia tiene carácter técnico y no carácter ideológico doctrinario, por lo que no es exclusivamente de un sistema político en particular. Sin embargo, cada sistema político tiene su forma específica de planificar." En efecto, en los sistemas democráticos podemos hablar de una planificación concentrada o indicativa, es decir, una planeación, mientras que los sistemas pluralistas revisten la planificación imperativa".

(43) Idem., p. 58.

prios y elementos a los que ya hicimos referencia, y que sin duda alguna, requieren para su implementación operativa vincularse al Estado social de derecho.

Por otra parte, cabe recordar que el origen de la planeación en México se encuentra en los llamados planes sexenales (de 1935 a 1940 y de 1941 a 1946), y en el Plan Global para el Desarrollo (1980-1982), considerados ambos antecedentes directos del actual Plan Nacional de Desarrollo (PND 1983-1988); es necesario indicar que -desde mi punto de vista-, la realización de verdaderos planes de desarrollo ha sido, es y deberá ser considerada como una respuesta efectiva y una solución inmediata ante las necesidades de la colectividad; por ello, fue acertada al reforma al artículo 73 constitucional, con las fracciones XXIX-D-E-F-, en las que se faculta al Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social (Fr.XXIX-D).

Pero el desarrollo económico del país no sería posible con la sola expedición de leyes sobre planeación, por lo cual, también se faculta a dicho Congreso para expedir leyes relativas a la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico sobre todo en lo que se refiere al abasto y a la producción de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios (fr.XXIX-E). Asimismo, para expedir leyes "tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología, y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnoló-

gicos que requiere el desarrollo nacional" (fr. XXIX-F). (44)

Así pues, no sólo se eleva y reconoce a nivel constitucional una gran gama de materias que se encontraban -hasta antes de la reforma- al margen de la misma, sino que se determina en estas materias la competencia del poder legislativo federal.

Finalmente debe recordarse que, el proceso de planeación democrática -consagrada en el art. 26- deberá iniciarse en las áreas estratégicas, y comprenderá las actividades prioritarias, con la participación de los sectores sociales, en los términos delimitados, por la propia norma constitucional, expresamente, en el artículo 28.

d) Artículo 28 constitucional.- Este precepto se encuentra vinculado con el artículo 25 que expresa en el párrafo IV "el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva, las áreas estratégicas, que se señalen en el artículo 28, párrafo IV de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan"... (45)

---

(44) Véase artículo 73 de la declaratoria de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en: El Proceso Legislativo de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones a los artículos 16, 25, 26, 27 y 73 fracc. XXIX-D-E-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, 1983.

(45) Cfr. Artículo 25 Constitucional Párrafo IV, Op.cit.

Antes de abordar el tema cabe recordar que la Constitución de 1857, siguió la corriente del liberalismo, es decir, limitar al máximo las atribuciones del Estado en materia económica para dejar el campo libre a las actividades privadas; mientras que la intervención de aquél, se reduce a vigilar en forma de guardian celoso, para que no se quebrante el orden público y la paz social; por ello en 1857 se establece la no intervención del Estado en la organización de la vida económica de ahí que se considere a esta Carta Magna "como un producto del más avanzado liberalismo; al grado tal de llegar a indicar que, ser liberal en los 70 años de vigencia literaria de la Constitución de 1857, era estar ligado a una ideología que se formaba como la atmósfera mantenedora de la vida pública". (46)

En efecto, la idea del abstencionismo estatal en el campo económico fue recogida y plasmada en el artículo 28, que a la letra expresaba: "no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente, lo relacionado con la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que por tiempo limitado, concede la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora". (47)

---

(46) Cfr. Machorro Narváez, Paulino, La Constitución de 1857, imprenta universitaria, México, 1950, p. 20.

(47) Cfr. artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. Herrero Hermanos, Sucesores. Plaza de la Concepción 7 México 1913, p. 16.

Ahora bien, las ideas que imperaron en aquellos años debieron transformarse a fin de satisfacer las necesidades sociales y políticas, de forma tal que el gobierno federal, a fines del siglo XIX y a principios del XX, se vió obligado a intervenir en la economía; ejemplo de esa incipiente intervención del Estado puede ser el citado por Carrillo Flores,<sup>(48)</sup> y que consiste en la importación del maíz por cuenta del gobierno para venderse por abajo del costo, para poner un tope al precio del grano; y la nacionalización de los ferrocarriles.

Las anteriores medidas nos muestran un intervencionismo estatal; así como, la necesidad de que el Estado supere la máxima del liberalismo económico "Laissez-faire, laissez passer".

Así pues, la Constitución de 1857 reviste un carácter liberal, que se transforma en la Carta Magna de 1917, y con la cual se abandona, formalmente, la doctrina económica liberal; por una parte, se incrementan las atribuciones del ejecutivo en materia económica, y por la otra se conceden al Estado áreas exclusivas relacionadas con la explotación de los recursos naturales; asimismo, se confirman las atribuciones tradicionales del Estado en moneda, correos, telégrafos, radio, telegrafía

---

(48) Cfr. Carrillo Flores Antonio. Los artículos de contenido económico, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1983, p. 83.

y el banco central. (49) Con ello se establece un sector público, o bien, de acuerdo con la nueva terminología del reformado 28 constitucional, se determinan las áreas estratégicas. En efecto, el artículo 28 original de la Constitución de 1917, se reforma e incluye los vocablos de "áreas estratégicas" y "actividades prioritarias", para quedar redactado de la manera siguiente: "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes participe por sí o con los sectores social y privado"... (50)

Bajo este orden de ideas, la acción estatal en el ámbito económico se realiza a través de la empresa pública; ya que como expresa Ruíz Dueñas, (51) "las paraestatales han sido y son uno de los instrumentos más valiosos con que el Estado contemporáneo cuenta para participar en el proceso colectivo e incrementar su influencia en los diversos renglones económicos, conjuntamente con otras políticas fiscales y monetarias".

En efecto, la participación de la empresa pública en el

- 
- (49) Véase artículo 28 constitucional antes de la reforma, en: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D.O. Secretaría de Gobernación, México, 1980.
- (50) Véase artículo 28 constitucional reformado, publicado en el D.O. del 3 de febrero de 1983.
- (51) Cfr. Ruíz Dueñas Jorge, Sistema Económico, Planificación Pública en México. UNAM. Azcapotzalco, Colección Ensayos N° 6, México 1982, pp. 11-12.

ámbito económico es esencial, pues a diferencia de la empresa privada, no busca el lucro, sino que solamente actúa en favor de la colectividad, a fin de satisfacer las exigencias y necesidades de nuestra sociedad, mediante la suplencia de la iniciativa privada en aquellos campos no cubiertos adecuadamente por la misma, o bien, en aquellas áreas consideradas esenciales para nuestro desarrollo.

Ahora bien, la intervención del Estado Mexicano en la actividad económica, no se concreta a la organización, explotación y control de empresas; comprende un renglón amplísimo de actividades, tanto en los servicios públicos, como transporte, luz, teléfono, correos, telégrafos, etc.; como también lo relacionado a la banca, los seguros, la bolsa, y más aún, con la realización de actividades de producción, venta y distribución de productos básicos; igualmente se manifiesta en el empleo de instituciones jurídicas tales como el fideicomiso, por tanto, y de acuerdo con lo expresado por Jorge Barrera Graf, (52) "a través de las empresas y de los fideicomisos públicos, el Estado Mexicano interviene crecientemente en la creación y promoción de programas de desarrollo, y en la satisfacción de necesidades de la población".

La empresa pública realiza actividades económicas mediante la elaboración de programas, obras, prestación de ciertos

---

(52) Cfr. Barrera Graf, Jorge. Temas de Derecho Mercantil, UNAM, México, 1983, p. 40.

servicios, así como, en la producción y distribución de bienes, lo que refleja la injerencia del Estado Mexicano, en gran escala, en nuestra economía. Sin embargo, no debemos olvidar que la empresa considerada, como el centro de las actividades económicas, en México carece de regulación jurídica, por lo que, como sugiere Barrera Graf,<sup>(53)</sup> "las empresas privadas, mixtas y públicas, concebidas como unidades fundamentales de la economía nacional, requieren una reglamentación jurídica".

En otro orden de ideas, y en base al esquema tripartito configurado en el multicitado artículo 25, tres sectores concurren al desarrollo, el público, el social y el privado. Ahora bien, el sector público tiene a su exclusivo cargo las áreas y actividades estratégicas determinadas en el texto del nuevo artículo 28, al conservar, en todo tiempo, el control de su conducción y operación sin que todo ello constituya monopolios, es decir, como se indica en el propio precepto, "las funciones que el Estado ejerce en las áreas estratégicas no constituyen monopolios." (54)

Es necesario aclarar que a la fecha en que se realiza este trabajo aún no existe, interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del nuevo

---

(53) Idem, p. 43

(54) Véase el nuevo texto del artículo 28 publicado en el D.O. con fecha 3 de febrero de 1983.

texto del artículo 28 Constitucional, particularmente, en lo que se refiere a monopolios; sin embargo, consideramos conveniente mencionar los diversos criterios sustentados por la misma en lo que concierne al citado artículo, hasta antes de la reforma (específicamente, nos ocuparemos de esclarecer el concepto de monopolio en base al criterio de la Corte).

La Suprema Corte de Justicia, en Jurisprudencia, (55) ha considerado que por monopolio, debe entenderse "el aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio, bien que provenga de un privilegio, bien de otra causa cualquiera; el art. 28 Constitucional equipara monopolios, con todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas, con perjuicio del pueblo en general o de una clase social". En efecto, todo aquello que constituya una ventaja y que tienda a impedir la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, es decir todo lo que conforma una ventaja otorgada a favor de una

---

(55) Así lo ha sostenido la Suprema Corte. S.J.F. 5a. época T.XXIV p. 139 Amp. Adm. en Rev. Urrutia Ezcurra Martín, 12 de septiembre de 1928, unanimidad de 11 votos. Se menciona como ejemplo claro de monopolio, cuando una ley establece la exención de un impuesto, para los productores que acepten condiciones que les impongan instituciones privadas, que indudablemente tiendan a evitar la libre concurrencia, creando el monopolio a favor de los demás... Véase, en este mismo sentido: T. XXV Urrutia Tomás, p. 391; T.XXVII, Ice. Luis, p. 2487. Apéndice al T. XXXVI, tesis 517, p.950; así como, T. XXIV Negociación Fabril de Soria, S.A., p. 498 y M. Fernández y Fernández, p. 761 Cfr. La Interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982). Guerrero Lara, Ezequiel y Guadarrama López Enrique) T. I, UNAM, México, 1984. pp. 556-557.

o varias personas en detrimento de la colectividad se define como monopolio.

En una ejecutoria, la propia Suprema Corte consideró como monopolio "la concentración en una persona o corporación de determinada rama del comercio o de la industria." (56)

Dado el objeto de nuestro estudio, no hacemos el análisis del art. 28, simplemente nos referimos a él por encontrarlo vinculado con el 25 -punto central de nuestro estudio-. Sin embargo, cabe destacar que en el propio artículo 28, se prevé la existencia de leyes sobre precios máximos a productos mexicanos tanto para la economía nacional como el consumo popular; con ello se pone de manifiesto la adopción de nuevas bases económicas, como lo son la protección de la economía nacional y la protección de una cierta clase, los consumidores.

Finalmente, se da el reconocimiento constitucional de los monopolios a favor del Estado, de las áreas estratégicas a su exclusivo cargo, y se menciona el término de actividades prioritarias; así como el carácter no monopolista de las asociaciones de trabajadores y cooperativas de productores, las cuales conforman el sector social.

---

(56) S.J.F. 5a. época T. XL p. 3477 amp. Adm. en Rev. 2342/32. Vizcarra Gabino, 16 de abril de 1934 unanimidad de 5 votos También Cfr. T. XLI, p. 426, Amp. Adm. en Rev. 6721/33, Ortega y Rivera Baldomera, 18 de mayo de 1934, unanimidad de 5 votos.

Desde mi punto de vista, resultan ser ambiguos los términos de sectores, áreas estratégicas y actividades prioritarias; puesto que por una parte, la participación de los sectores privado y social, solamente, podrá tener lugar en las áreas de carácter prioritario, pero no en las estratégicas; y por la otra, el servicio de banca y crédito no se menciona entre las áreas estratégicas, pero si entre aquellas que solo el Estado podrá llevar a cabo, por ello se concibe como actividad prioritaria; asimismo, la Constitución en su nuevo texto solamente indica que este servicio, no será objeto de concesiones a particulares y que será prestado exclusivamente a través de instituciones estatales en los términos que explica la correspondiente ley reglamentaria. Por lo tanto, debemos señalar que desconocemos el criterio en que se fundamenta la distinción entre áreas estratégicas y actividades prioritarias; así como los limitantes del sector público, el social y el privado.

e) Artículo 27 fracciones XIX y XX.- Con las adiciones hechas a este artículo, expresamente las fracciones XIX y XX (57) se introduce el concepto de desarrollo rural integral, y las medidas para hacer expedita la justicia, a fin de fortalecer la seguridad jurídica en el campo; probablemente -aunque me adelanto a conjeturar- las nuevas fracciones del 27, tienen como finalidad dar respuesta a la demanda de estímulo, así como fomen-

---

(57) Véase Artículo 27 frac. XIX y XX. Publicadas en el D.O. con fecha 3 de febrero de 1983.

tar las actividades realizadas por la población campesina.

Es conveniente recordar que el problema de la tierra en México, se vincula con la existencia misma del Estado Mexicano. Desde la época de la Corona Española, los reyes de España, "ordenaron que se respetaran los bienes que pertenecían a las comunidades indígenas, y que se dotaran de tierras para constituir ejidos; posteriormente, al independizarse el Estado Mexicano; Don José María Morelos, no aceptó en ningún momento la posibilidad de la apropiación latifundista de la misma, pretendió una adecuada distribución de ella en beneficio de todos y de la colectividad". (58)

En efecto, tanto en la época colonial como en los años posteriores a la independencia, se reconoció el respeto a la propiedad en beneficio de la comunidad; se respetaron los bienes comunales indígenas de la nueva España, y posteriormente, en el México independiente se prohibieron los latifundios; a estos hechos se les considera como antecedentes directos de la adición a la fracción XIX del texto legal.

Ahora bien, otro antecedente relacionado con la fracción XIX del artículo 27 constitucional lo encontramos en el "Plan

---

(58) Cfr. Ríva Palacio, Antonio. El Desarrollo Rural Integral, en: Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1983, p. 176.

de Ayala", promulgado el 28 de noviembre de 1911, en sus artículos 6 y 7, en los que se señalaba la restitución de la tierra a los pueblos o ciudadanos que habían sido despojados de la misma; a la vez, se imponía la obligación a cargo del Estado, para hacer la redistribución de ella entre los pueblos y ciudadanos de México; (59) en base a estas disposiciones percibimos, claramente, las nociones de propiedad y justicia social inmersas en la citada fracción.

Lucio Mendieta, (60) expresa que "la carencia de recursos para llevar a feliz término la gigantesca tarea de la redistri-

---

(59) Tena Ramírez Felipe, "Plan de Ayala", en Leyes Fundamentales de México, 1808-1979, 9a. Ed. Porrúa, México 1980, p. 742. "Artículos 6 y 7 como parte adicional del plan que invocamos hacemos constar que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos y caciques a la sombra de la tiranía y justicia penal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros operadores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución. Artículo 7. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños, más que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizados 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 ellas, a fin de que los pueblos y ciudades de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos".

(60) Cfr. Mendieta y Núñez, Lucio. Cuatro etapas en la reforma agraria de México. Academia de derecho agrario de la Asociación Nacional de Abogados, México 1969, p. 19.

bución del agro y la organización de los campesinos ejidatarios, ha sido la circunstancia deplorable que impide la solución del problema agrario de México". Esto es, la falta de medios efectivos para garantizar la justicia agraria, lo que se considera como uno de los problemas esenciales que afronta la reforma agraria en México.

Ahora bien, las recientes adiciones al artículo 27, se encuentran estrechamente vinculadas con el nuevo artículo 25, el cual preve -en su párrafo octavo- la existencia de una ley que establezca los mecanismos necesarios para facilitar la organización y expansión de la actividad económica del sector social; dentro del cual quedan comprendidos los ejidos, las comunidades y la pequeña propiedad. Por su parte, el mencionado artículo 27 frac. XX prevé el desarrollo rural integral con el propósito de incorporar a la población campesina en el desarrollo nacional; así como, generar empleo y garantizar su bienestar social mediante el fomento de la actividad agropecuaria y forestal; todo ello, con la finalidad de obtener el máximo aprovechamiento de la tierra. En efecto, el Estado busca dictar las medidas necesarias para lograr una expedita y honesta impartición de justicia, hecho que -en opinión personal- resulta difícil conseguir, más sin embargo se percibe la intención de otorgar una mayor protección a los económicamente débiles.

La reforma económica constitucional, busca actualizar

los preceptos legales para hacerlos acordes con nuestra realidad, y en los que se reconoce al Estado como motor y eje central dentro del proyecto de desarrollo, a la vez que se relaciona con los sectores social y privado, que conforman nuestro sistema de economía mixta.

Así, en el marco del sistema de economía mixta mexicana se requerirá que el sector público y sus empresas se reorganicen con el propósito de dar un pleno cumplimiento a los fines que justifican su existencia.

Bajo este orden de ideas, se propone que debe darse una combinación de intervención y planificación de un Estado fuerte en poderes, en recursos, y en campos de acción económica y social con el objetivo de garantizar una democracia importante para los grupos dominados y explotados, víctimas de las estructuras que actualmente operan; sin olvidar que el desarrollo nacional se vincula con la autonomía e integración internacional; por consiguiente, debe entenderse un Estado, lo suficientemente vigoroso, que proporcione las mejores condiciones para atenuar y suprimir nuestra dependencia externa, así como lograr superar la crisis por la que atraviesa actualmente nuestro país.

## CONCLUSIONES

1. Nuestra realidad dinámica y fluctuante presenta múltiples problemas al legislador y al jurista, quienes no pueden ignorar la realidad económica; así, en su intento de acoplar el precepto legal con los fenómenos económicos, políticos y sociales producen reformas a nuestra Carta Magna; no obstante que el derecho vaya a la zaga de la economía.
2. La norma económica es parte integradora del Derecho Económico, el cual, se reconoce y se consolida en el marco de nuestro derecho constitucional al establecerse la rectoría del Estado en la economía.
3. El derecho económico o derecho de la economía, tiene por objeto sistemática y cabalmente la actividad económica estatal y el desarrollo de la misma, a través de la empresa pública y la mixta, asimismo protege los derechos de carácter social.
4. El marco dentro del cual se desenvuelve el derecho económico, se da en relación a la producción y distribución de bienes y servicios, a la fijación de calidad y

precios, todo ello con el fin de garantizar su consumo a la sociedad.

5. Las actuales reformas en materia económica de la Constitución, son la máxima expresión en nuestro derecho, del reconocimiento, del derecho económico y de la adecuación de éste a la norma jurídica.
6. Las reformas económicas constitucionales, son producto de la crisis económica no solo nacional, sino también internacional, sobre todo de la inestabilidad de los factores económicos.
7. Las Cartas Magnas de México, España y Perú, reconocen expresamente la intervención estatal y, al mismo tiempo, la actividad privada como motores en la producción; asimismo, prevén la posibilidad de una planificación para atender las necesidades colectivas, con lo cual se deja atrás el liberalismo económico decimonónico.
8. La crisis económica internacional, no ha dejado de tener repercusiones en los sistemas español, peruano y mexicano, sus estructuras jurídico-políticas, han resultado incompetentes para resolver problemas como el desempleo, la inflación, el déficit en la balanza de pagos, el aumento de la deuda externa, la devaluación,

etc. Estos indicadores económicos desfavorables podrían ser causa del alto grado de intervencionismo estatal; por lo tanto, existe un notorio peligro y una crisis contundente en aquellos renglones de la actividad económica a cargo del Estado, que hacen necesaria una reestructuración en sus sistemas.

9. En México la realidad socio-económica, impuso el deber de legislar y plasmar en la Carta Magna una "rectoría del Estado", dentro del marco de la economía mixta, mediante una ordenación económica que permita enfrentar dicha crisis, y establecer las condiciones indispensables para el funcionamiento normal de la economía.
10. El artículo 25 constitucional, determina la rectoría del Estado en el desarrollo nacional; por lo que, la tarea esencial del Estado será regir su desarrollo, conducir, planear, coordinar y orientar la actividad económica nacional. Se trata, por lo tanto de una labor de dirección en la que intervienen el poder legislativo y el poder ejecutivo.
11. La acrecentada injerencia estatal en el campo de la economía trae como consecuencia la expedición de variados preceptos legales.

12. Las últimas reformas constitucionales, pueden ser el primer paso firme, para la apertura a una definición más precisa del sistema y de las estructuras económicas mexicanas, pero, más que frecuentes reformas al texto constitucional, urge que todas las instituciones económico-sociales y político-jurídicas consagradas en la Constitución, sean íntegramente asumidas en la realidad, como forma superior de la sociedad y como esencia del Estado de Derecho Nacional.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. ALAMAN, Lucas, Memorias sobre el estado de la agricultura e industria de la República en el año de 1844. Imp. de J. M. Lara, México, 1846.
2. ARANGURE L. José Luis. Etica y Política, Guadarrama edit. Madrid, 1963.
3. BAENA DEL ALCAZAR, Mariano. Régimen Jurídico de la Intervención administrativa en la Economía. Tecnos, Madrid, 1966.
4. BALLVE, Faustino. La proyección del derecho en la administración económica. Documentación Administrativa. N° 46, Madrid, Octubre 1961.
5. BARRERA GRAF, Jorge. Temas de Derecho Mercantil, UNAM, México, 1983.
6. Tratado de Derecho Mercantil, Vol. I, Porrúa, México, 1957.
7. Empresa Necesidad de su reglamentación legal. Ponencia realizada en septiembre de 1984. Publicación en Prensa.
8. BERNARDO, Rodolfo. La Constitución de Perú de 1979, Boletín de la Facultad de Derecho y de Ciencias Sociales, Nos. 46 y 47 enero-diciembre 1982-1983. Perú.
9. BERTRAND DE Jouvenel, La idea del derecho natural. Puf. París 1959. Trad. cast. Taurus, Madrid 1966.
10. BETTELHEIM, Charles. Problemas teóricos y prácticos de la Planificación. 2a. ed. Tecnos, Madrid, 1971
11. CAMACHO, Manuel, Cambio constitucional y reordenación económica en: Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1983.
12. Las crisis en el Sistema Político Mexicano (1928-1977) El Colegio de México Edit. México, 1977.
13. CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, 4a. ed. UNAM, México 1980.
14. La división del órden jurídico en el último tercio del siglo XX. Anuario Jurídico I. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1974.

15. Estudios constitucionales, UNAM, La gran enciclopedia mexicana, México 1983.
16. El presidencialismo mexicano, 2a. ed. Siglo XXI, México, 1977.
17. CARRILLO FLORES, Antonio. Los artículos de contenido económico en: Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México 1983.
18. CARRILLO PRIETO, Ignacio, La ideología jurídica en la Constitución del Estado, UNAM, México 1981.
19. CASARES, Julio, Diccionario ideológico de la lengua española, 2a. ed. Gustavo Gili edit. Barcelona 1981.
20. COTTELY, Esteban, Derecho económico en: Estudios sobre derecho económico, UNAM, México, 1978.
21. CUADRA, Héctor, Las vicisitudes del derecho económico en México a partir de 1917 en: Estudios de Derecho económico, T.II UNAM, México 1980.
22. Reflexiones sobre el Derecho económico en: Estudios de Derecho económico, T. I, UNAM, México, 1980.
23. CAMACHO, Marceini, Economía de consumo, enajenación y perspectiva del sindicalismo, en: Cuadernos para el dialogo, N° 32 Barcelona 1966.
24. CHAMPAUD, Claude, Contribution à la définition du droit économique, 2a. ed. Dalloz, Paris 1974
25. CHIRVIKOV, Iu M.O. Planeamiento Económico de Estado. Progreso editores, Moscovo- 1980.
26. COSSIO DEL POMAR, Francisco. Haya de la Torre El Indioamericano. ed. Nuevo Día Lima, Perú, 1946.
27. DIAZ, Elias, Estado de Derecho y sociedad democracia, 7a. ed. cuadernos para el diálogo. Madrid 1979.
28. DE LAU BADERE, André, Droit Public Economique, Dulloz, Paris 1976.
29. DIEZ-ALEGRIA, José Actitudes cristianas ante los problemas sociales. edit. Estela, Barcelona 1963.
30. ESQUIVEL OBREGON, Toribio, Prolegómenos a la historia constitucional de México, UNAM, México 1980.

31. FARJAT, Gerard, Las enseñanzas de medio siglo de Derecho económico, en: Estudios de Derecho económico, T. II, UNAM, México, 1980
32. GARCIA ALVAREZ, Manuel, Construcción del comunismo y constitucion, Colegio Universitario de León, Madrid, 1978.
33. GARCIA DE ENTERRIA, La Constitución como norma jurídica, en: La Constitución española de 1978, 2a. ed. Civitas Madrid 1981.
34. GARCIA Pelayo, Derecho Constitucional comparado, en: Revista de Occidente, Madrid 1964.
35. GARRIGUES, Joaquín, Temas de Derecho Vivo, edit. Tecnos, Madrid, 1978.
36. GEORGES, Elgozq, Automation et humanisme, París ed. Calmann; 1968.
37. GEORGES, Friedmann, sept Etudes sur l'Homme et la technique, París ed. Gonthier, París 1966.
38. GIRON TENA, José, Apuntes de Derecho mercantil (La Empresa) Universidad Complutense, Artes Gráficas Benzal, Madrid 1978-80.
39. GONZALEZ COSIO, Arturo, Notas para un estudio sobre el estado mexicano en México, cuatro ensayos de Sociología Política. UNAM, México, 1972.
40. GRAN EROS, Roberto, Planejamento Economico e Regra Jurídica. editora Revistas dos Tribunaes Sao Paulo 1978.
41. GRIGORIAN, Levón y Dolgolop Yuri. Fundamentos del Derecho Estatal Soviético. ed. Progreso, Moscú 1979.
42. GRINKO G. El Plan Quinquenal a e los Soviets trad. Buendía Argañón, ed. Cenit Madrid, 1930.
43. GUERRERO LARA, Ezequiel y Guadarrama López Enrique. La Interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia, (1917-1982), T. I, UNAM. México, 1984.
44. FRIEDMAN GASTON, Wolfgang, The state and the rule of law in a mixed economy. Stevens and sons London 1971.
45. JIMENEZ CAMPOS Javier, Crisis política y transición: La Constitución Española de 1978, 2a. ed. Civitas Madrid, 1981.

46. HANSEL, Paul, La Política económica de la Rusia Soviética, Revista de Occidente, Trad. cast. Pérez Bance, Madrid 1931.
47. HEDEMANN WILLHELM, Justos. La evolución del Derecho Económico, en Revista de Derecho Privado. T. XXXV, N° 415, Madrid, 1951.
48. HERNANDEZ A., Octavio, La lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales, en: Los Derechos del pueblo mexicano, T. I 2a. ed. Porrúa, México 1980.
49. KAPLAN, Marcos. Planificación y Cambio Social en: Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1983.
50. Estado, acumulación de capital y distribución del ingreso en América Latina, en: Comercio Exterior, México, abril 1979, Vol. 29, N°. 4.
51. Hacia un nuevo constitucionalismo democrático en América Latina: Problemas y Perspectivas en: Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca) Centro de Estudios constitucionales Madrid, N° 16 julio-agosto 1980.
52. Ley de ATribuciones al Ejecutivo en: Materia Económica Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1950.
53. Voz Intervencionismo Estatal, en: Diccionario Jurídico Mexicano, T. V, UNAM, México, 1984.
54. KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, 2a. ed. UNAM, México 1979.
55. KUTAFIN, Y GIOGORIAN, Levón, Conocimientos básicos acerca la Constitución Soviética. Trad. Sánchez Esteban, ed. Progreso, Moscú, 1981.
56. LAMBERT, Jacques, América Latina, Trad.cast. ed. Ariel, Barcelona 1970.
57. LASALLE, Fernando. ¿Qué es la Constitución? 2a. ed. Ariel, Madrid, 1976.
58. LASKI, Itarold J. El liberalismo Europeo, México, 1969.

59. LEMOINE VILLICANA, Ernesto. Morelos, su vida revolucionaria a través de sus escritos y de otros testimonios de la época, Faximile, Morelia, 1963.
60. LESAGE M. Les regimenes politiques de l'URSS et d' Europe de l'Est. P.U.F., Paris 1971.
61. LINARES QUINTANA, Segundo, Derecho Constitucional Soviético. Edit. Claridad, Buenos Aires 1964.
62. LUCAS VERDU, Pablo, Estado Liberal de Derecho y Estado Social de Derecho. Acta Salamantina, Salamanca 1955.
63. MADRAZO CUELLAR, Jorge, Ponencia intitulada La Rectoría del Estado, la Economía Mixta y el Régimen de Propiedad. Seminario sobre la Constitución mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta; realizada el 24 de abril de 1985, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México publicación en prensa.
64. MACHORRO NARVAEZ, Paulino, La Constitución de 1857, Imprenta Universitaria, México 1950.
65. MANNHEIM, Hermann. Libertad, Poder y Planificación democrática. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1953.
66. MARTINEZ BAEZ, Antonio, El proceso legislativo de la Reforma constitucional, en: Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1983.
67. MARTINEZ CUADRADO, Miguel, La Constitución Española de 1978 en la historia del constitucionalismo español, en La Constitución Española de 1978. 2a. ed. Madrid. 1981
68. MARX, Carlos y ENGELS, Federico. Obras Escogidas. Tomos II, III 10a. ed. Progreso, URSS, 1975.
69. MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, Cuatro etapas de la Reforma Agraria de México, Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados. México 1969.
70. MORA, José María Luis, Obras sueltas: T. II Librería de Rosa , París 1837.
71. MORENO DIAZ, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, edit. Pax México 1972.
72. MORENO SANCHEZ, Manuel, Crisis Política de México, Edit. Extemporaneos, México 1970.

73. MORISI, Massimo. Aspectos esenciales de la relación entre Estado y economía en una Constitución a la crisis en: La Constitución Española de 1978. 2a. ed. Madrid 1981.
74. MOSSA, Lorenzo, Principio del Derecho Económico, edit. Signo Madrid 1935.
75. MUÑOZ Machado, Santiago. La cuestión en la Constitución española: en la distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el derecho comparado y en la Constitución española. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980.
76. MUÑOZ J., Roldán F. y SERRANO. A la internacionalización del capital en España, Civitas, Madrid 1978.
77. MURRAY V. John, La organización económica del estado Inca. Edit. siglo XXI, México, 1978.
78. NORIEGA CANTU, Alfonso. La Constitución de Apatzingán. en: Los Derechos del Pueblo Mexicano. T. I 2a. ed. Porrúa, México.
79. La reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución política de los E.U.M. y su vinculación con los derechos sociales y el estado social de derecho. en: Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 1983.
80. NOVE, Alec. El Sistema Económico Soviético, siglo XXI editores México, 1982.
81. PASHUKANIS, E. B. La Teoría General del Derecho y el Marxismo Grijalvo, México, 1976.
82. PAZOS A LA TORRE, Luis, Ciencia y Teoría Económica. 5a. ed. Diana, México, 1979.
83. PEKARSKI, Leonid. La Planeación, ley y estímulo de la Economía. ed. de la agencia de prensa Mosuoso Moscú 1979.
84. POWAR MANCHEGO, Muñoz Jorge, Índice analítico de la Constitución Política del Perú de 1979. Ed. Andina, Lima, Perú, 1981
85. QUADRI, Giovanni. Diritto Pubblico dell Economia Padova-Cedam-Bologna- Italia 1980.
86. RAVIENE, Eudocio. La Revolución Peruana en el camino del titoismo IESE ed. Pax. Bogotá. Colombia.

87. RIVA PALACIO, Antonio. El Desarrollo rural integral, en: Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1983.
88. ROLL, Eric. Historia de las Doctrinas Económicas. Fondo de Cultura Económica. México, Buenos Aires, 1955.
89. RIPERT, George. Aspects Juridiques du Capitalisme Moderne. 10a. ed. Librairie Gal de Droit et Jurisprudence París, 1951.
90. RUIZ DUENAS, Jorge. Eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana Análisis de una década. Trillas México, 1982.
91. SALVAT, Editores. La Planificación Económica. Barcelona 1978.
92. SAMPAY, Arturo Enrique. La crisis del Estado de Derecho Liberal Burgues. Buenos Aires, 1942.
93. SANCHEZ AGESTA, Luis. La Antitesis del desarrollo. Constitución, desarrollo, planificación. Gráficas. Espejo Madrid, 1976.
94. SANTIAGO VARELA, Jorge de Esteban. La Constitución Soviética ed. Artes Gráficas. Benzal, Moscú, 1978.
95. SANTOS, BRIZ, Jaime. El Derecho Económico, Concepto, caracteres, contenido, en: Información Jurídica (Ministerio de Justicia), N° 311, octubre-diciembre Madrid, 1971.
95. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Económico. Porrúa México, 1981.
96. SERRANO, Guirado, El derecho administrativo económico. Lección magistral para oposiciones a cátedra de Derecho Administrativo. Madrid, julio de 1963.
97. SILVA HERZOG, Jesús, El Pensamiento Económico Social y Político de México, 1810-1964 Instituto de Investigaciones Económicas., México 1967.
98. SMITH, Adam. Investigación sobre la naturaleza y causas de las riquezas de las naciones. Fondo de Cultura Económica. México, 1958.
99. SMITH, Carl Teoría de la Constitución. edt. Nacional, México, 1966 .
100. SOSA WAGNER, Francisco y Martín Olateo, Ramón, Derecho administrativo económico. Pirámides, España, 1979.

101. STERNBERG, Fritz. ¿Capitalismo o Socialismo? Fondo de cultura Económica. México, Buenos Aires, 1954.
102. STRACHEY, John. El capitalismo Contemporáneo. Fondo de Cultura Económica. México, 1956,
103. TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1979. 9a. ed. Porrúa, México, 1980.
104. TIMBERGEN Jean. Planificación central. Aguilar, ediciones, Madrid, 1968.
105. TIERNO GALVAN; Enrique, Acotaciones a la historia de la cultura occidental en la Edad Moderna. ed. Tecnos, Madrid, 1964.
106. TORRE HAYA, de la La Política Aprista 2a. ed. Imprenta Amauta. Lima, Perú, 1967.
107. TOMAS Y VALENTE, Francisco. Manual de Historia del Derecho Español. Ed. Tecnos, Madrid, 1979.
108. TRASEGNIES, Fernando de. La idea de Derecho en Perú Republicano del Siglo XIX. ed. Fondo, Lima, Perú 1979.
109. TRUEBA URBINA, Alberto. La primera constitución político-social del mundo Porrúa, México, 1971, pp. 11 y 15.
110. VALADES, Diego. La Reforma Social de la Constitución en: Nuevo Derecho Cosntitucional Mexicano. Porrúa, México, 1983.
111. VALE un Perú. Imagen de una Nación en Marcha. Publicaciones Continente. Lima, Perú, 1971.
112. VILLAR PALASI, José Luis. Derecho administrativo, Introducción y teoría de las Normas. T. I. Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid, 1968.
113. WETTER, G.A. y León Hard W. La ideología Soviética. Trad. Esp. Herder, 1964.
114. WITKER, Jorge, Derecho Económico, en Antología Estudios sobre Derecho Económico, UNAM, México 1978, La Función del Estado en la Economía en: Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 1983.
115. Derecho Económico y Planeación en México, Revista de Investigación Jurídica, N° 7. año 7, México, 1983.

116. Derecho Económico, UNAM, Harla S.A. México, 1985.
117. ZIMMERMANN ZAVALA, Augusto. El Plan Inca Objetivo: Revolución Peruana. ed. Empresa del Diario Oficial "El Peruano". Lima, Perú.
118. Legislación consultada.
- 1.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. de 1824. T. I, Galván, México 1928
  - 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, Herrero Hermanos, Sucesores Plaza de la Concepción 7 México, 1913
  - 3.- Constitución Política de los EUM., de 1983. Secretaría de Gobernación, México 1984.
  - 4.- Constitución española de 1978. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1979.
  - 5.- Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Edit. Progreso, Moscú 1979.
  - 6.- Constitución Códigos y Leyes del Perú 4a. Ed. librería e Imprenta Gril, Lima, Perú, 1942.
  - 7.- Constitutions of the United States and of the State of Washington. Published by a Lud low Kramer, Secretary of State. Washington U.S.A., 1968.
  - 8.- Declaratoria de la Comisión Permanente del C.de la U. en proceso legislativo de la Iniciativa Presidencial de reforma y adiciones a los artículos 16, 25, 26, 27 y 73. de la Constitución de los E.U.M.
  - 9.- Dictamen con proyecto de decreto presentado por la Comisión de Gobernación y puntos Constitucionales. CD. CU. LII Legislatura..
  - 10.- Exposición de motivos al proyecto de reforma económica a la Constitución.
  - 11.- Ley de Atribución al Ejecutivo en materia económica. Decreto publicado en el D.O. con fecha 30 de diciembre de 1950.
  12. Ley de Planeación. Publicada en el D.O. con fecha 5 de enero de 1983.
  - 15.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1984.