

281
101



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

NOCIONES DE DERECHO PUBLICO ECONOMICO

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

ALEJANDRO DELINT GARCIA

MEXICO, D F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

		Pág.
<u>PROLOGO</u>		1
<u>INTRODUCCION</u>		4
<u>CAPITULO PRIMERO</u>	CONCEPTOS BASICOS	
I.-	Que es el Derecho Público	6
II.-	Que es el Derecho Económico	16
III.-	Que debe entenderse por Derecho Público Económico	25
IV.-	Autonomía del Derecho Público Económico	31
<u>CAPITULO SEGUNDO</u>	FORMACION HISTORICA DEL DERECHO PUBLICO ECONOMICO	
V.-	Antecedentes Históricos del Concepto	35
1.-	Análisis global y esquemático de las distintas manifestaciones en que se ha presentado el fenómeno de la intervención del Poder Público en la economía de los diferentes países tanto de la antigüedad como de la Edad Media principalmente	

CAPITULO TERCERO

DERECHO PUBLICO ECONOMICO EN
MEXICO

Pág.

VI.-	Antecedentes Históricos	80
VII.-	Bases Constitucionales. Análisis de los preceptos vigentes - más importantes	95
VIII.-	Derecho Comparado	127
A).-	Francia	127
B).-	Estados Unidos de Norteamérica	130
C).-	Gran Bretaña	132
D).-	Argentina	133

CAPITULO CUARTO

LAS FUENTES DEL DERECHO PUBLICO
ECONOMICO EN MEXICO

IX.-	Concepto de Fuentes del Derecho en General	137
X.-	Fuentes del Derecho Público Económico en nuestro País.	143
XI.-	Características primordiales del Derecho Público Económico, Mexicano	154
XII.-	Naturaleza del Derecho Público Económico	158
XIII.-	Fines del Derecho Público Económico Mexicano	166

CAPITULO QUINTO

RECTORIA DEL ESTADO EN LAS AREAS
ESTRATEGICAS DE LA ECONOMIA NACIONAL

XIV.-	Consideraciones Generales	168
-------	---------------------------	-----

	Pág.
XV.- Régimen Jurídico del Sector Público en Materia Económica. División por Secto <u>r</u> res. Análisis de Diversas Leyes al - respecto.	176
a).- Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo - Federal en Materia Económica.	187
b).- Ley Orgánica de la Administración Pú <u>b</u> - blica Federal.	193
c).- Ley Orgánica del Artículo 28° Constitu <u>t</u> cional en Materia de Monopolios	204
d).- Ley de Planeación	210
XVI.- Breves Consideraciones respecto al Sec <u>t</u> or Público Paraestatal como instru <u>m</u> - ento para la rectoría del Estado en - la economía nacional.	217
<u>CONCLUSIONES</u>	229
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	231

P R O L O G O

En la actualidad se viven momentos difíciles en todos los órdenes de nuestras vidas, ya sea en el aspecto moral, cultural, político, económico, etc.; sin embargo, la crisis que más nos daña a los hombres, es sin dudar, la que se presenta en el campo moral y en el económico.

Refiriéndonos concretamente a la crisis económica que hoy en día existe en casi todos los países del orbe, diremos que la misma no es más que el resultado de la falta de equidad, de justicia y de organización que existe entre las diversas naciones; así como de una absurda e inhumana política seguida por los países desarrollados o poderosos en contra de los demás países que los rodean.

Nuestro país por tanto, no puede estar exento de sufrir las graves y penosas consecuencias de la crisis mundial que se refleja en la economía de todas las naciones; por lo que, atendiendo a tales causas, aunadas con ineptitud, falta de patriotismo, poca honradez y capacidad tanto de los diversos gobiernos que al través del tiempo han manejado los destinos nacionales, así como también de la iniciativa privada y en algunos aspectos del propio pueblo; en la actualidad estamos sufriendo una de las más difíciles situaciones económicas de nuestra historia.

De esta manera el Estado (al través del Gobierno) ha tenido y tiene un papel sumamente importante dentro del devenir histórico de la economía

nacional, y podríamos decir que el mismo se ha convertido en lo que Hobbes llamó el Leviathán; además de que dicha intervención no siempre ha tenido resultados felices para los intereses populares.

Es por esto que en las últimas décadas, la mayoría de los juristas y economistas de los diversos países del orbe -incluyendo obviamente a México- se han dado a la tarea de desarrollar diversas teorías respecto a la regulación jurídica que marque la pauta a seguir cuando el Estado intervenga en las diversas áreas que conforman la economía nacional.

Así es como partiendo de la doctrina francesa y alemana principalmente, en México distinguimos juristas como don Andrés Serra Rojas, don Hugo Rangel Couto, don Antonio Carrillo Flores, etc.; han estudiado al llamado Derecho Económico, como el enfoque jurídico que nos permite tener una visión más clara de los problemas económicos que se dan en el campo del Derecho.

Es innegable que la rectoría del Estado Mexicano dentro de las diversas áreas de la economía nacional, no sólo está plasmada de manera categórica en nuestra propia Constitución Política como una hipótesis normativa, sino que también existe en la realidad misma de nuestra vida nacional y origina diversas consecuencias en ocasiones favorables y en otras no tanto.

De esta manera, se hace necesario estudiar, investigar, escribir, publicar, etc.; sobre ese fenómeno tan importante y tan dinámico como es el de la intervención del Estado (Poder Público, Sector Público, Gobierno, etc.) en los diversos campos de nuestra economía; logrando de esta manera dar cuerpo y consistencia jurídica al enfoque u óp

tica que nos permita comprender mejor este fenómeno, esto es, en otras palabras encontrar las nociones del Derecho Público Económico Mexicano.

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

En este modesto trabajo vamos a tratar de dar una panorámica general con respecto a la intervención que ha tenido el Estado (entendido este como Poder Público, Gobierno, Sector Público, Administración Pública, etc.), en las diversas áreas que conforman la economía nacional (específicamente de nuestro país, aunque no por eso dejaremos de estudiar desde el punto de vista histórico o comparativo algunos otros países).

Al respecto estudiaremos -de manera muy breve- a las diferentes civilizaciones de la antigüedad, tales como Egipto, Persia, Grecia, Roma, etc.; en donde de alguna manera existieron las primeras manifestaciones del intervencionismo del Poder Público en Materia económica; pasaremos luego a contemplar cómo se desarrolló este fenómeno en la Edad Media, así como al comentario de las doctrinas jurídico-económicas más importantes de la misma así como de la Edad Moderna (Mercantilismo, Liberalismo, etc.).

Todo esto con el fin de encontrar las bases de sustentación que le den forma y consistencia a nuestro Derecho Público Económico como el enfoque jurídico que estudia precisamente la intervención del Estado en la economía.

Hablaremos también de las bases constitucionales vigentes (y de sus antecedentes históricos) que dan vida y sustentación a nuestro Derecho Público Económico; así como de las diversas disposi

ciones jurídicas vigentes que de alguna manera van a formar el objeto de estudio de este enfoque jurídico.

Abordaremos los aspectos relativos a la naturaleza jurídica, características, fines y objetivos de nuestro Derecho Público Económico, así como lo referente al papel instrumental que tiene dicho Derecho Público Económico en relación con el correcto desarrollo económico nacional.

Al final tocaremos el punto relativo a la rectoría del Estado en materia económica -principalmente dentro de las llamadas áreas estratégicas - de la economía nacional- y el aspecto relativo al desarrollo nacional como fin fundamental del Derecho Público Económico Mexicano.

C A P I T U L O P R I M E R O

CONCEPTOS BASICOS

I.- Que es el Derecho Público:

Para poder entender el concepto de Derecho Público, hay que analizarlo paralelamente al concepto de Derecho Privado; y así de una manera muy breve diremos que han habido al través de la historia del derecho en general, diversas teorías o tesis al respecto de lo que debe entenderse por Derecho Público y por Derecho Privado, y así vemos como para el jurisconsulto romano Ulpiano: "Publi - cum just est quod ad statum rei romanae spectat; - privatum quod singulorum utilitatem".

Esto es, para este famoso y prestigiado jurista romano el Derecho Público es el que atañe a la conservación de la cosa del estado romano; privado, el que concierne a la utilidad de los particulares. A esta concepción se le conoce con el nombre de teoría del interés en juego.

El distinguido jurista Silvio Romano -citado por don Gustavo R. Velasco (1)- en su estudio sobre los orígenes del Derecho Público y Privado dentro del Derecho Romano, nos dice: "La definición que tradicionalmente se le atribuye al jurisconsulto romano Ulpiano, quiere decir que el

(1) R. Velasco Gustavo. "Sobre la división del Derecho en Público y Privado". Revista de la Facultad de Derecho de México, T. XXIX, Mayo-Agosto, 1979. Núm. 113, UNAM, - pág. 472.

Derecho Público, es el derecho que emana de los -
órganos legislativos porque se refiere a intereses
directos del Estado o a intereses de los particulares
con los cuales concurren sin embargo un interes
público, siempre ad statum rei romanae spectat,
en tanto que el ius privatum ad singulorum utilitatem
pertinet".

Cabe aquí decir que a pesar de la opinión en
contrario de J. Walter Jones, el cual es terminante
al escribir que "la distinción entre lo público
y lo privado (obviamente en el Derecho), entre intereses
generales o comunes, era familiar a los -
griegos y un lugar común en la argumentación filosófica
y forense" (2); la diferencia neta entre -
Derecho Público y Derecho Privado aparece con los
romanos.

Por supuesto que la idea de Ulpiano sobre la
distinción de Derecho Público y Privado, ha sido -
ya ampliamente superada, al igual que diversas -
otras teorías que se desarrollaron en el seno del
Derecho Romano.

".... La orientación publicista es aún más -
evidente en el siglo XIV, cuando la filología de -
los glosadores es superada por el cauto realismo -
de los comentadores: con Bartolo de Sassoferrato-
(1313-1357) nace la escuela que pone las bases de
la teoría del Estado Moderno. Es en las obras de
este período donde se encuentra el germen de los -
modernos Derechos Constitucional, Administrativo y
Tributario" (3).

(2) R. Velasco Gustavo. "Sobre la División del Derecho en
Público y Privado". Revista de la Facultad de Derecho
de México, T. XXIX, Mayo-Agosto, 1979, Núm. 113, UNAM,
pág. 463.

(3) Mario G. Lozano. "Los Grandes Sistemas Jurídicos", Co-
lección Universitaria, Ed. Debate, Madrid, Versión Cas-
tellana de Alfonso Ruiz Miguel, 1982, pág. 80.

Podemos afirmar que el Derecho Público en Europa Continental comienza con la atención que los glosadores presentan a los tres últimos libros - del Código de Justiniano.

Pero siguiendo con las teorías que tratan de diferenciar al Derecho Público del Privado diremos que: "Existe también la llamada teoría de la naturaleza de la relación, que además debemos decir es la más generalmente aceptada y la cual podemos explicar brevemente de la siguiente manera: la relación es de Derecho Privado, si los sujetos de la misma encuéntranse colocados por la norma - en un plano de igualdad y ninguno de ellos interviene como entidad soberana (relaciones de coordinación) es de Derecho Público si se establece entre un particular y el Estado (cuando hay subordinación del primero al segundo) o si los sujetos de la misma son dos órganos del poder público o dos Estados soberanos (relaciones de subordinación o desupra a subordinación" (4).

Así el maestro Gustavo R. Velasco, citando a Legaz y Lacabra señala que "Una tesis bastante - aceptada para distinguir al Derecho Público del - Derecho Privado es la que establece como criterio de clasificación la diferencia de relación jurídica. Las relaciones jurídico-públicas lo son de - supra y subordinación, de tal manera que los sujetos de Derecho Público actúan en el tráfico jurídico provistos de imperium, de poder de dominación que se expresa en el mandato y la coacción - ante los individuos, los cuales han de plegar su voluntad En cambio, las relaciones jurídico-privadas lo son de coordinación, de individuos colocados en situación de paridad" (5)

(4) García Maynes Eduardo. Introducción al Estudio del - Derecho, Octava Edición, Ed. Porrúa, S.A., México, D.- F., pág. 134.

(5) R. Velasco Gustavo. Ob. cit., pág. 477.

"Podemos mencionar además la tesis de Rouguin, quien establece que si existe una legislación especial, - establecida con el propósito de regular la relación, ésta es de Derecho Público, y viceversa será si la regulación de la relación está en el Derecho Común" (6).

Debemos mencionar que países como la Gran Bretaña, Estados Unidos de Norte América y las demás naciones que siguen su ejemplo, no aceptan el dualismo Derecho Público - Derecho Privado (por mucho que lo conozcan y aún lo utilicen en pequeña parte y secundariamente), porque son diferentes de los países de formación romanista como Italia, Francia, España, Alemania y América Latina.

"Hoy se constituye la noción de Derecho Público sobre el concepto de soberanía. En él influyeron en forma definitiva las ideas de la Revolución Francesa" (7). La soberanía es el poder de mando-supremo que tiene el Estado para lograr el bien común.

Entre los estudiosos de este tema en la época contemporánea, podemos destacar la opinión del gran autor mexicano don Andrés Serra Rojas, quien nos dice: "El Derecho Público es el que regula -- las relaciones del Estado con los particulares y el predominio del interés público es decir, forman estas ramas: el Derecho Público Interno que configura la vida jurídica en el marco del Estado; y el Derecho Público Externo que alude a las relaciones entre los Estados, como miembros de la comunidad internacional" (8).

(6) García Maynes Eduardo. Opus. cit., pág. 135.

(7) Miguel Villoro Toranzo. Derecho Público y Derecho Privado. Ed. Jus, S.A. Primera edición, 1975, p.p.42 y 43.

(8) Serra Rojas Andrés. Derecho Económico. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981, pág. 72.

Es importante referirnos aunque sea de mane-
ra breve a lo que debe entenderse por el Estado -
tanto en su forma de organización político-jurídi-
ca, como en lo referente a su personalidad jurídi-
ca propia, y así diremos que: "El Estado es mucho
más que el Gobierno establecido en la Constitu-
ción; es "una realidad humana en perpetuo devenir"
y cuyos elementos son: 1) una sociedad humana; -
2) establecida permanentemente en un territorio; -
3) regida por un poder supremo; 4) bajo un orden
jurídico; 5) y que tiende a la realización de va-
lores individuales y sociales de la persona huma-
na** El Estado es, según terminología de Maurice -
Haurion, una institución-persona, en cuanto las --
ideas y los ideales que unen a sus miembros se in-
teriorizan en una corporación compuesta de poder,-
estructura y miembros" (9).

Por lo demás el maestro Serra Rojas (10), -
queriendo dar un criterio más amplio a este respec-
to, cita al destacado autor Adolfo Posada (Trata-
do de Derecho Administrativo, Madrid, 1897, t.I --
pág. 73) el cual en dicha obra dice al respecto de
la división del Derecho en Público y Privado: "Es-
erróneo considerar que el Derecho Público se refie-
re únicamente al Estado y el Privado únicamente a
los individuos. Lo público y lo privado no expres-
an dos esferas jurídicas definidas y substancial-
mente distintas; el individuo y la familia tienen
vida pública y son elementos componentes del Esta-
do político nacional, sujetos de relaciones jurídi-
co-políticas. Por su parte, el Estado tiene vida-
privada, que se revela, más ostensiblemente que en
ninguna otra rama, en el Derecho Administrativo. -

* González Uribe Héctor. Teoría Política, México, Edito-
rial Porrúa, S.A., 1972, pág. 61.

** Idem., pág. 162.

9/ Miguel Villoro Toranzo. Opus. cit., pág. 43.

10/ Serra Rojas Andrés. Opus. cit., pág. 73-74.

Todo ello nos lleva a la consideración que en el futuro la tendencia uspublicista habrá de eliminar las normas privadas, en un nuevo y unitario cuerpo de conocimientos jurídicos".

El citado autor, para concluir su estudio relativo a la distinción entre Derecho Público y Privado, nos dice: "En la actualidad hay una interpretación entre ambos derechos, por lo cual las fronteras entre Derecho Público y Derecho Privado no son claras ni perfectamente definidas" (11).

Sin embargo debemos agregar que: "... la distinción entre Derecho Público y Derecho Privado si-gue conservando su utilidad no sólo desde el punto de vista teórico, gracias al cual podemos distinguir aspectos diferentes en las normas que forman el "Sistema Normativo Unitario", que es el Derecho Positivo de un país, sino también desde el punto de vista práctico, porque las distinciones teóricas nos permiten conocer la diferente forma de aplicación que tienen las normas de Derecho Público y las de Derecho Privado ..." (12).

Debemos entender que no se trata de una dicotomía entre dos esferas de intereses (los públicos y los privados), ya que uno de los fines del Derecho en general es el bien común, y así vemos que: "... si el Estado protege intereses particulares, es porque tiene dicha protección un interés público, es porque tienen en dicho acatamiento un interés que hacen individual..." (13).

(11) Idem., págs. 73-74.

(12) Miguel Villoro Toranzo. Opus cit., pág. 7.

(13) Idem., pág. 8.

Cabe al respecto mencionar la opinión del jurista mexicano don Eduardo García Maynez al referirse en su obra - Introducción al Estudio del Derecho - a la distinción entre los conceptos de Derecho Público y de Derecho Privado, y después de transcribir y analizar una serie de tesis que al respecto se han elaborado por distintos autores, llega a la conclusión de que: "Ninguna de las teorías elaboradas hasta la fecha cubren los requisitos para ser consideradas como absolutamente válidas, y que tal división sólo tiene validez teórica y pedagógica más no se da ya tanto en la realidad" (14).

Podemos agregar las palabras del maestro Gustavo R. Velasco "Por eminentes que sean o hayan sido los creadores de las diversas teorías respecto de la distinción entre el Derecho Público y el Privado, por originales y valiosas sus aportaciones, es notorio que todas han sido criticadas y rechazadas; que siendo todas interesantes, ninguna ha conseguido prevalecer". Y más adelante agrega: "La distinción entre Derecho Público y Privado es general, casi indiscutida, pero también defectuosa por imprecisa. Pretende separar nociones irreductibles una a otra, que se excluyen mutuamente y que reunidas formarían el todo de que son parte, o sea el Derecho" (15).

El autor citado establece una tesis que a pesar de ser inexacta según sus propias palabras, es sin embargo original en cuanto a la distinción entre Derecho Público y Privado y al respecto nos dice que "el Derecho Privado está respaldado o reforzado por sanciones civiles y el Derecho Público por sanciones penales" (16).

(14) García Maynez Eduardo. Opus cit., pág. 135.

(15) R. Velasco Gustavo. Opus. cit., págs. 469 y 480.

(16) Idem., pág. 503.

Para sintetizar de alguna manera, el amplio tema relativo al Derecho Público nos permitiremos transcribir aquí los siguientes puntos que en su obra Derecho Público y Derecho Privado menciona -- al respecto don Miguel Villoro Toranzo:

"a) En cuanto a su contenido o materia, el Derecho Público abarca todas las normas que se refieren a la constitución, organización, funcionamiento, facultades y deberes de todos los órganos estatales y las relaciones de éstos con los particulares.

b) En cuanto a las relaciones reguladas, serán públicas todas aquellas en que intervengan como sujeto activo o como sujeto pasivo- el Estado (claro está, por medio de algún órgano) y en su calidad de Estado

c) En cuanto al criterio filosófico aplicable, el Derecho Público está regido por la justicia --- de subordinación y por la justicia institucional.

La justicia de subordinación tiene como fin inmediato el bien de la comunidad y como límite la dignidad de los individuos la justicia institucional, tiene por fin regular los derechos y deberes de las diversas instituciones estatales en -tre sí y con vistas a que sirvan al bien común y el bien individual de todos los miembros de la sociedad.

d) En cuanto a las características de las actividades jurídicas, serán públicas todas aquellas que se realicen a nombre del Estado y en ejercicio de la soberanía

e) En cuanto al modo de operar, puesto que en el Derecho Público está presente el Estado en cuanto-

Estado, es claro que su presencia imprime a su actuación una imperiosidad que se manifiesta en dos formas: en la posibilidad de usar la fuerza (coactividad) para imponer su solución; y en la ausencia de consulta de la otra parte, cuando ésta es una persona (física o moral) particular" (17).

Para concluir con este punto, diremos, que en nuestra opinión la distinción conceptual entre Derecho Público y Derecho Privado no debe revestir en la actualidad una gran importancia, ya que, es necesario entender al derecho como un todo (tanto el Público como el Privado), que va a regular la actividad, por una parte del Estado como soberano en relación con sus súbditos, y por la otra en sus relaciones internacionales con los demás entes de la comunidad internacional.

Pero no debemos olvidar también, que el Derecho regula las relaciones entre los particulares, y las que se dan entre éstos y el Estado cuando no actúa con potestad soberana.

De una manera teórica, pedagógica, doctrinal es interesante el estudio de la división conceptual entre Derecho Público y Derecho Privado, pues no puede dudarse que los diversos estudios que sobre este tópico se han elaborado por diversos autores tanto nacionales como internacionales, han servido para esclarecer el pensamiento jurídico doctrinal de un sin número de generaciones, iluminando el sendero por donde se ha llegado a nuevas aportaciones dentro de la ciencia jurídica.

Más sin embargo en el campo práctico esta división conceptual deja de tener -sin perderlo por completo- el interés y utilidad que tiene en el campo antes mencionado; y aún más, hoy en día, -

(17) Miguel Villoro Toranzo; Derecho Público y Derecho Privado, Editorial Jus, S.A. Primera Edición, 1975, pág. 45-48.

cuando existe un creciente intervencionismo de Estado en las relaciones jurídico-económicas y políticas de las naciones del orbe, limitando cada vez más el campo de acción que antes era sólo de la competencia del Derecho Privado, dándose así - el fenómeno que en la doctrina se ha dado en llamar "la publicización de las Instituciones de Derecho Privado".

No siendo el objeto específico de este trabajo, el estudio exhaustivo de la división conceptual entre Derecho Público y Derecho Privado -tema el cual en sí mismo es objeto, por su importancia doctrinal y su amplitud, de un sin número de obras-; pasaremos ahora a tratar de establecer lo que para nosotros debe entenderse por Derecho Público.

El Derecho Público está formado por el conjunto de normas jurídicas, que procurando siempre como fines supremos el interés público y el bien común, van a regular las relaciones jurídicas -- existentes o que pudieren existir entre el Estado como soberano y los particulares (pudiendo ser estas personas físicas, morales, o jurídicas); y -- por otra parte entre el Estado como parte de la comunidad internacional en sus relaciones con los demás Estados, o con diversos órganos internacionales.

II.- Que es el Derecho Económico:

Antes de definir al Derecho Económico, debemos decir que éste es un concepto que aún hoy en día no está total y definitivamente delineado y -- aún más, es objeto de múltiples controversias, entre abogados y economistas, tanto mexicanos como extranjeros.

Al respecto podemos decir, siguiendo al maestro mexicano don Hugo Rangel Couto, "El Derecho Económico viene a ser no una nueva rama que se agrega a las múltiples que en el Derecho existían ya, sino que en realidad es un nuevo enfoque para todo el Derecho, en verdad es un Derecho nuevo con nuevos principios" (18).

Además, siguiendo el pensamiento de este autor se deduce que dentro del marco jurídico internacional deben existir diferencias sustanciales en cuanto al contenido del Derecho Económico de los países llamados desarrollados, así como en los países llamados subdesarrollados, así como también entre los países capitalistas y los socialistas.

Y así vemos que mientras que para los países capitalistas el Derecho Económico es el ordenamiento jurídico que va a regular entre otras cosas, y básicamente las relaciones que en el marco jurídico económico comercial se dan entre el Estado y los particulares dentro del "libre juego competencial", en los países socialistas tal Derecho va a regular la actividad del Estado como único sujeto que impone condiciones terminantes en la vida jurídico-económica, y comercial de los particulares.

Por otra parte "El Derecho Económico para los países dominados tiene que abarcar la defensa de sus recursos naturales y también de las condiciones que venden y compran productos a los países dominantes" (19).

Así al decir del autor citado "El Derecho Económico es una nueva forma de enfocar el Dere

18/ Rangel Couto Hugo. El Derecho Económico, Editorial --
Porrúa, S.A., México 1980, pág. 28.
(19) Idem., pág. 29.

cho, de utilizarlo con base en principios más sociales y menos individualistas, lo que no se podrá alcanzar bien sino logrando al mismo tiempo - la justicia social" (20).

Claude Chapaud -citado por Rangel Couto (21)- al respecto nos dice: "El error es querer definir al Derecho Económico como una disciplina jurídica, es decir, como un cuerpo de reglas particulares y homogéneas cuyo estudio y enseñanza constituirían una especialidad. En realidad más que una disciplina, el Derecho Económico es un orden jurídico que responde a las necesidades de una civilización que aún está en vía de formación".

Esta opinión es a mi entender muy acertada, - pues señala como punto medular de este concepto - el de considerar al Derecho Económico como el enfoque de un nuevo orden jurídico, esto es no considerarlo solamente una nueva división dentro - del Derecho en general. Es pues una vía jurídica para lograr la transformación económica y social - de la sociedad.

Se deduce de lo anterior, que existen en la actualidad tres categorías dentro del Derecho Económico: el de los países socialistas, el de los capitalistas, y el de los países en vías de desarrollo, pues la regulación jurídica dependerá del marco económico que cada uno de estos países acoga, sin olvidar también su sistema político y social.

Para otros autores, "la noción del Derecho - Económico, debe ser entendida como la disciplina - que regula la actividad económica en función de -

(20) Rangel Cuoto Hugo. "¿Qué es el Derecho Económico para México? Revista de la Facultad de Derecho de México, T. XXIX, Mayo-Agosto 1979, Núm. 113, UNAM, p.435.

(21) Idem. 435

hacer más efectiva la democracia económica y social" (22).

Esto es para cierta parte de los estudiosos del tema, el Derecho Económico es una nueva disciplina, una nueva rama del Derecho, y no un nuevo enfoque como pretenden verlo la gran mayoría de los tratadistas.

La corriente doctrinaria que considera al Derecho Económico como una nueva disciplina o rama del Derecho en general, siguiendo básicamente las ideas del tratadista europeo Farjat, propugnan por una nueva división tripartita del sistema jurídico; teniendo entonces: Derecho Público, Derecho Privado y Derecho Económico.

Como menciona el maestro Rangel Couto (23), algunos autores como Jacquemin y Schrans consideran al Derecho Económico como "una disciplina científica formada por la liga entre la ciencia del Derecho y la Economía".

Esto es, no sólo se divide la opinión doctrinaria sobre el concepto de Derecho Económico, en aquellos que la consideran como un nuevo enfoque del orden jurídico, u otros que la consideran como una nueva disciplina del Derecho en general (así como el Derecho Civil, Mercantil, Laboral, etc.); sino también hay aquellos que la consideran no una disciplina jurídica, sino una disciplina científica autónoma del campo del Derecho, con reglas específicas y objetivos así como fines propios.

(22) Witker Jorge. Antología de Estudios sobre Derecho Económico, UNAM, México, 1978, pág. 13 (Introducción).

(23) Rangel Couto Hugo. El Derecho Económico. Opus cit., pág. 29.

Para Esteban Cottely "la noción de 'Derecho - Económico' surgió espontáneamente para agrupar un - sin número de normas -tales como el control de al - quileres, de precios, en el sistema de contratos co - lectivos de trabajo, etc.- bajo una única discipli - na después de la Primera Guerra Mundial" (24).

Haciendo un poco de historia, diremos que el - concepto de Derecho Económico, se desarrolló prime - ramente en Alemania; la primera obra al respecto es la de Arthur Nussbaum, escrita en 1920, bajo el tí - tulo, "El nuevo Derecho Económico Alemán", referida en esencia, a las transformaciones sociales y econó - micas que se producen a consecuencia de la Primera - Guerra Mundial, con directa repercusión en el Dere - cho Privado.

"Así el pionero de esta materia, Arthur Nuss - baum, señala cómo el Derecho Económico no es una - disciplina jurídica, sino "sólo un título en el - cual se quiere desempeñar de la mejor forma posible la esencia del contenido que comprende"* (25).

(24) Cottely Esteban. Antología de Estudios sobre Derecho - Económico. UNAM, 1978 (extraído de Trimestre Económico, F C E, México, 1961, Núm. 109, Vol. XXVIII, (1) Enero-- Marzo, págs. 25 a 51), pág. 17.

(25) Mario E. Rosales B. "Un Concepto de Derecho Económico", Investigación Jurídica, UNAM, Esc. Nal. Est. Prof. Aca - tlán, 1981, primera edición, pág. 106.

* Santos Benítez, "Derecho Económico y Derecho Civil", -- Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1963, - pág. 33.

Witker nos dice que para él el Derecho Económico es "el Derecho del desarrollo económico" (26)

El maestro Mario E. Rosales B., define al Derecho Económico en un sentido amplio como: "un enfoque metodológico del orden jurídico, considerando en sus relaciones con los fenómenos económicos y sociales con los cuales se interrelacionan, y que explican en última instancia su contenido" (27).

Y desde el punto de vista restringido como el "conjunto de normas con las cuales se manifiesta y se protege la Política Económica" (28).

Ahora hemos de analizar una de las opiniones que a nuestro juicio tienen mayor importancia, sobre todo en el campo doctrinario nacional, por tratarse de uno de los juristas más destacados de este siglo en nuestro país.

Para don Andrés Serra Rojas, el Derecho Económico debe ser entendido no como una rama del Derecho en general, sino como el enfoque de un nuevo orden jurídico, para el desarrollo económico; y agrega que "este nuevo Derecho debe enfrentarse a situaciones complejas, por la naturaleza misma de los procesos económicos que forman un obstáculo para su desarrollo y por los nuevos procedimientos de acción del Estado en la economía" (29).

(26) Witker Jorge. Opus. cit., pág. 85.

(27) Mario E. Rosales B. Opus.cit., pág. 113.

(28) Idem., pág. 114.

(29) Serra Rojas Andrés. Opus.cit., pág. 92.

El autor en cuestión nos dice que el Derecho Económico reviste los caracteres de flexibilidad y de agilidad, para poder hacer frente a todas las contingencias económicas, además de ser heterogéneo, pues hay una diversidad de materias que hay que regular, pues este Derecho debe tener además carácter de factor activo en el desarrollo de un país.

El mismo autor nos explica que el término flexibilidad alude a la disposición a ceder o a acomodarse a las fuerzas que los detienen; y la agilidad comprende la prontitud o rapidez, para no dejarse dominar por los problemas, ligado a movilidad pues se resiste a la estabilidad o permanencia.

Así pues, el maestro Serra Rojas nos da a este respecto más que una definición, una descripción del contenido que abarca el Derecho Económico; sin embargo hace hincapié en que no debemos dejar de mencionar el carácter instrumental del mismo.

Esta idea que aporta el maestro Serra Rojas del carácter instrumental del Derecho Económico, creo que puede ser la llave que abra las puertas a una definición más precisa de lo que debe entenderse por Derecho Económico; pues siendo este un instrumento para la regulación de las transformaciones jurídico económicas de una sociedad, ya por lo menos se tiene delimitado su carácter.

Sin embargo, para el autor citado, la característica más importante del Derecho Económico -- "es hacer prevalecer el interés económico general" conformado en las estructuras jurídicas: Constitución y legislación ordinaria.

Debemos hacer notar que nuestra Constitución Política de 1917, fue la primera en el mundo en - contener y sistematizar aspectos netamente pertene^u cientes al Derecho Económico, y más propiamente di^u cho al Derecho Público Económico, consagrados clara y precisamente a los artículos 27, 28 y 123 de la misma. Con posterioridad en este mismo trabajo explicaremos el porque afirmamos lo anterior.

Para finalizar el análisis de este tópico, - citaremos las palabras del maestro Rangel Couto -- (30), el cual dice: "Como una conclusión podría - afirmarse que el Derecho Económico al propiciar el desenvolvimiento económico de un país, debe efec^u tuarse en un sistema de principios y normas que di^u rectamente lo influyan o que indirectamente lo ha^u gan al través de otros aspectos no propiamente eco^u nómicos. Lo económico debe estar presente en prio^u ridad, siempre que no tropiece con otros valores - humanos de más elevada jerarquía".

De lo anterior debemos nosotros deducir, que, el aspecto económico de la realidad social que in^u fluye y converge con el sistema jurídico en gene^u ral de todos los países, debe regularse si no en - una forma esquemática y estricta si al través de un Derecho Económico que sea conjunción precisamente de los aspectos económicos que se presentan en la realidad social, y el mundo del deber ser que marca en su ordenación normativa el Derecho.

En este nuevo enfoque del Derecho -así lo - consideramos nosotros también- existen tres princi^u pios básicos por considerar: a) El equilibrio - económico debe estar garantizado por el Estado; el cual debe también definir sus objetivos y regular la distribución y el buen empleo del ingreso nacio^u nal. b) El Estado debe ser un amortiguador, que^u tienda a reducir la desigualdad social económica y

(30) Rangel Couto Hugo. El Derecho Económico, Opus. cit., - pág. 34-35.

política, procurando también prevenir los malestares sociales. c) El Estado debe impulsar la producción, regular el consumo, elevar el nivel de calidad de la producción nacional, y crear empleos para los nacionales.

Debemos admitir también, que aunque se trata de un enfoque novedoso para estudiar y regular los problemas jurídico económicos de los sistemas político contemporáneos; el Derecho Económico posee también características generales del mismo, y así podemos mencionar como algunas de sus características más importantes:

- A) Es un derecho que tiene por objeto la regulación del aspecto jurídico-económico dentro del desarrollo político de un país determinado.
- B) Es un derecho cuya regulación normativa es muy abundante. Y así podemos ver como el maestro Rangel Couto (31) dice al respecto: "... en el Derecho Económico, la serie interminable de fluctuaciones y coyunturas económicas distintas unas de otras, las aspiraciones que se han ensanchado de los pueblos respecto de su desenvolvimiento económico y social y el deseo de imitar a otros que están mejor, hace que el Derecho Económico tenga tal movilidad que está en constante "ebullición".
- C) Es un derecho por tanto multiforme, esto es sus normas se pueden encontrar lo mismo en leyes, que en decretos, circulares, tratados internacionales, etc.

(31) Idem., pág. 38.

- D) Su carácter es tanto nacional como internacional.
- E) Su característica principal es ser instrumentalista, esto es, el Derecho Económico es un instrumento jurídico para la transformación y evolución de los sistemas jurídico, económico y político de un país determinado.
- F) Es inestable y mutable, puesto que su objeto de estudio -el marco económico- lo es también.
- G) Es flexible, pues tiene que amoldarse a los cambios que se dan en las fluctuaciones económicas de la sociedad.
- H) Y como todo derecho, es imperativo, coercitivo, heterónomo y bilateral.

Así pues, hemos analizado el pensamiento de varios y muy diversos autores, en relación a lo que cada uno de ellos entiende por Derecho Económico, ahora nos toca, una vez que hemos normado nuestro criterio a este respecto, emitir nuestra opinión respecto de lo que para nosotros es el Derecho Económico, y eso es lo que a continuación trataremos de expresar, no sin antes aclarar que se trata de un intento modesto y sin lugar a dudas -- lleno de errores, por definir algo que ni los más connotados tratadistas han podido llegar a precisar con unidad de criterio.

Nosotros coincidimos con la opinión mayoritaria de la doctrina, la cual considera al Derecho Económico no como una nueva rama del Derecho (tal como el Civil, Mercantil, Penal, Laboral, etc.), sino como un nuevo enfoque, que en la actualidad -

por las necesidades mismas de la realidad socio-económica, política y jurídica, de cada país, se tiene que dar a la regulación normativo jurídica de los Estados contemporáneos, los cuales se han convertido en lo que Tomas Hobes llamó "el Leviatán", ese monstruo que ha devorado ya casi todas las actividades que antes pertenecían al campo del Derecho Privado.

Este nuevo enfoque -genéricamente denominado Derecho Económico- puede a su vez dividirse en dos especies, según la óptica o el punto de vista con que se mire; en relación con el tipo de normas que van a regular, cubrir, o proteger las diversas actividades de índole económico, en las que van a ser parte tanto el Estado como los particulares (personas físicas, morales, o entes públicos) ya sea actuando de manera individual cada uno de estos o bien en interrelación.

Y así podemos hablar de un Derecho Público Económico y de un Derecho Privado Económico; según que el campo de regulación normativa de las actividades económicas de los sujetos descritos con anterioridad esté consagrada a las normas de Derecho Público, o bien a las normas de Derecho Privado.

III.- Que debe entenderse por Derecho Público Económico:

Al referirnos a la noción de lo que debe entenderse por Derecho Público Económico, debemos hacer notar que éste es un concepto que apenas en los últimos años se ha venido explorando, sobre todo por la doctrina francesa y alemana; las cuales han puesto énfasis en este concepto jurídico por considerarlo de suma importancia en el desenvolvimiento jurídico-económico de sus sociedades.

En México, aún no se ha entrado de lleno al estudio de éste concepto, y sólo lo encontramos en algunas obras -escasas por cierto- como un punto-secundario, y además siempre haciendo cita de algún autor extranjero; esto es ningún autor nacional al menos de los que yo he estudiado para el desarrollo de esta tesis; trata el tema como punto principal de su obra, y mucho menos, lo define.

Pero aún así y valiéndonos del material con que contamos para la definición, o al menos la descripción o demarcación del concepto de Derecho Público Económico, en las líneas subsecuentes, -- trataremos de hacer un análisis del mismo y de llegar a una definición, que aunque elemental y deficiente nos pueda servir de referencia, para demarcar la estructura y contenido de esta nueva disciplina jurídica.

Y así citando al profesor Serra Rojas (32), diremos: El profesor Laubadere, Droit Public - Economique, Ed. Dalloz, París, 1976, pág. de la introducción expresa: "El Derecho Público Económico puede ser provisionalmente definido como la parte del Derecho Público (derecho que rige a las personas públicas, es decir, al Estado, a las colectividades públicas territoriales, departamentos y comunas, y los establecimientos públicos, -- así como las relaciones de las personas públicas con los particulares), que descansa sobre el dominio de la economía".

Por ser ésta una de las pocas definiciones que al respecto se han dado, sería muy conveniente analizarla detenidamente, y eso es lo que a continuación haremos.

(32) Serra Rojas Andrés. Opus. cit., pág. 88.

Esto es, para este autor el Derecho Público Económico es sólo una parte del Derecho Público - cuyo enfoque principal recaerá sobre el análisis de los problemas jurídico-económico, que se den - por una parte entre el Estado como soberano en - sus relaciones ya sea con los particulares, o con los diversos entes u órganos jurídicos existentes.

Debemos decir, siguiendo las ideas que al - respecto nos da el maestro Rangel Couto, que este enfoque por medio del cual se tratan de esquematizar dos tipos distintos de ordenamientos normativos, tales como el Derecho Público Económico y el Derecho Privado Económico, van a ser distintos en los países capitalistas, que en los socialistas - o comunistas, y también serán distintos entre los países desarrollados y los subdesarrollados; -- pues va a depender mucho el papel intervencionista que juegue el Estado, así como el campo normativo jurídico que se les de a las normas de Derecho Público o de Derecho Privado, dentro de la -- regulación que se haga de la vida de los particulares y del propio Estado.

Pero dada la naturaleza de este trabajo, -- nuestro análisis se limitará a estudiar -dentro - de nuestro marco jurídico vigente- este nuevo enfoque con el que se ha tratado de esquematizar e - las relaciones jurídico-económicas en donde interviene el poder público (ya sea en sus relaciones - con particulares o con los diversos entes jurídicos existentes); y que se encuentran siempre bajo la tutela de ordenamientos pertenecientes al - Derecho Público.

Diremos pues que en las naciones democráticas, liberales y de régimen federativo (como teóricamente es nuestro país), se delimitan dos puntos de vista en cuanto a la tutela jurídica que - se les da a las relaciones económicas que se dan

por una parte por el Estado, y por la otra por los particulares (personas físicas, morales, o jurídicas), ya sea en lo individual o interrelacionados; y estos dos puntos de vista son: el Derecho Privado Económico y el Derecho Público Económico.

Robert Savy - citado por Serra Rojas (33) - en su obra: Droit Public Economique (Librairie Dalloz, 1972, pág. 3), comenta: "El Derecho Público Económico ha aparecido en el momento en que el Estado, - en la mayor parte de los Estados capitalistas industriales, ha debido intervenir en la vida económica. Por ello existe un lazo necesario, en cada época, entre las estructuras económicas, el papel del Estado en la sociedad y las Instituciones jurídicas".

Este autor sin darnos una definición concreta de lo que debe entenderse por Derecho Público Económico, si nos dá una idea más o menos clara del porqué de su existencia aunque se limite a los Estados capitalistas industriales-, sin embargo, - creo que esta opinión la podemos hacer válida para tratar de estudiar el enfoque jurídico que en la actualidad se trata de dar, para esquematizar las relaciones económicas en donde interviene el Estado (poder público) en relación con los particulares o con diversos entes jurídicos, siempre bajo el amparo de normas pertenecientes al Derecho Público.

Ahora bien, creo que es clara la idea de que el Derecho Público Económico ha surgido como un enfoque o punto de vista, por medio del cual se tratan de esquematizar las relaciones económicas del poder público, dentro de un Estado determinado, -- bajo un sistema jurídico (siempre de Derecho Público), determinado.

(33) Serra Roja Andres. Opus. cit., pág. 114.

Creo necesario antes de dar una definición de lo que para mí es el Derecho Público Económico, --- que trate, de explicar brevemente, lo que debe entenderse en mi concepto, por Derecho Privado Económico, y así dire: Derecho Privado Económico es el conjunto de normas jurídicas (pertenecientes al campo de lo que tradicionalmente se conoce como Derecho Privado), que van a regular las actividades -- económicas, principalmente de los particulares entre sí, o bien en relación con el propio Estado -- cuando éste actúa sujeto a normas de Derecho Privado.

Así pues, una vez que hemos analizado las diferentes ideas conceptuales que existen con respecto a la noción del Derecho Público Económico, nos atreveremos ahora a expresar la nuestra, no sin antes advertir que más que una definición precisa -- cosa que en el campo del Derecho es muy difícil -- dar de cualquier concepto y más aún de éste que -- por ser tan novedoso (algunos autores todavía no le prestan ni siquiera la mínima atención), ha sido tan poco explorado por la doctrina -- será un intento modesto por demarcar su naturaleza así como su estructura jurídico normativa.

El Derecho Público Económico será el enfoque -- por el cual se observa, se estudia o se analiza al conjunto de normas jurídicas pertenecientes al Derecho Público que sirven como instrumento para -- tratar de encuadrar dentro del mundo del deber -- ser; esto es, en el ámbito de la hipótesis normativa a todos aquellos acontecimientos que surgen -- en el orden económico, jurídico y político de un -- Estado determinado, los cuales van a afectar a sus habitantes, y a crear, transformar, o desaparecer -- a las instituciones jurídicas (principalmente de -- índole económico) existentes, tanto en el ámbito -- nacional como internacional; normas las cuales -- se van a plasmar en leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, convenios, contratos, tratados internacionales, etc., y cuyo fin supremo será

la eficacia de las instituciones y la eficiencia de los planes y programas en ellos contenidos, para lograr la justicia social sustentada en el principio del bien común y demarcada siempre por el interés público.

El Derecho Público Económico en México, está sustentado en la propia Constitución Política de 1917, además de estar también plasmado en las diversas leyes existentes en nuestro sistema jurídico vigente, así como en otros instrumentos jurídicos de nuestro sistema jurídico en vigor; esto significa que el Derecho Público Económico es en nuestro país la propia Constitución -principalmente en sus artículos 27, 28, 123 y 131- así como las propias leyes, tales como por ejemplo: la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, Ley Federal de Radio y Televisión, Ley Federal para el Fomento de la Pesca, Ley del Impuesto al Valor Agregado, etc.; así como también se encuentra contenido en un sin número de reglamentos, decretos, acuerdos, etc.; todos ellos de índole y esencia netamente pertenecientes a lo que aquí llamamos Derecho Público Económico.

Por lo tanto podríamos decir que las fuentes de donde emana este enfoque jurídico (perteneciente al Derecho Público y más específicamente al Derecho Administrativo), son por un lado el Congreso Constituyente, por lo que se refiere a los preceptos constitucionales, y por otro al Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en lo referente a las reformas constitucionales así como a las leyes; así como en su caso el Presidente de la República (en casos excepcionales).

Es de suma importancia el dejar clara la --

idea de que el Derecho Público Económico, como enfoque jurídico que se da a los problemas de índole económico en los cuales está inmiscuido el poder público bajo un régimen de Derecho Público, - tiene como fuentes creadoras a los órganos destinados en nuestro sistema jurídico tanto de antaño (como el caso del Congreso Constituyente) como de hogaño a la creación de las normas jurídicas institucionales en las cuales quedaría plasmado de manera perene nuestro sagrado principio de legalidad; esto es, que el llamado Derecho Público Económico (como enfoque) es el propio cuerpo legal - (de Derecho Público), en donde se encuentra regulada alguna actividad de índole económica en donde tienen ingerencia tanto el Estado como los particulares, sean dichos cuerpos legales ya preceptos constitucionales, ya leyes, así como cualesquiera otros instrumentos jurídicos de los cuales puedan valerse los legisladores, o en casos excepcionales el Presidente de la República.

IV.- Autonomía del Derecho Público Económico:

Ahora nos toca tratar un punto de medular importancia dentro del estudio de las nociones del Derecho Público Económico, y éste es, el relativo a si el llamado Derecho Público Económico es una nueva rama jurídica con método, objeto, y -- principios -y por tanto autónoma-; o bien se trata sólo de un nuevo enfoque jurídico que pretende ordenar, esquematizar, o de alguna manera sistematizar todos aquellos fenómenos de índole esencialmente económicos, que se van a dar dentro de un sistema jurídico determinado bajo el amparo o protección de diversas disposiciones pertenecientes a lo que tradicionalmente se ha conocido con el nombre de Derecho Público; y en donde los sujetos de la misma podrán ser tanto el Estado como soberano, así como los particulares o bien otro tipo de entes jurídicos.

No debemos olvidar que en el análisis de este rubro, estamos tomando como marco de referencia - nuestro sistema jurídico nacional en vigor, y por tanto las consideraciones a las que lleguemos serán relativas a si el Derecho Público Económico goza o no de autonomía en nuestro país.

Al respecto podemos empezar diciendo que el - Derecho Público Económico, se encuentra disperso - -en esencia- en diversas disposiciones legales que conforman el orden jurídico nacional en vigor; disposiciones las cuales unas veces pertenecen al campo del Derecho Constitucional, otras al campo del -Derecho Administrativo, otras al del Derecho Internacional, etc.

De lo antes expuesto podemos deducir que en - la actualidad, no existen principios propios del - Derecho Público Económico, esto es, dado que el - mismo se encuentra en esencia en un sin número de - disposiciones legales de muy diversa índole - las -cuales en su momento y en posteriores capítulos - analizaremos, ya que en este momento sería prolijo hacerlo-, por lo tanto no sería posible hablar en - estos momentos de una nueva rama o disciplina jurídica autónoma, dado que si así lo hicieramos casi - todo el Derecho quedaría inmerso en ella, pues no - podemos negar que un gran número de disposiciones - -tanto de Derecho Constitucional, como Administra - tivo, como Laboral, Internacional, etc., -tienen - un fondo eminentemente económico.

Es por eso que en nuestra opinión se debe ha - blar de un nuevo enfoque jurídico, y no de una -- nueva rama o disciplina jurídica; pues analizando detenidamente la esencia del Derecho Público Econó - mico, nos daremos cuenta que éste es sólo un intento por esquematizar, ordenar, o sistematizar -des - de el punto de vista de la regulación normativo ju

rídica perteneciente al Derecho Público -las relaciones del poder público (ya sea entre sí o en su relación con los particulares), que tienen un ca -rácter eminentemente económico.

Dada la naturaleza del Derecho Público Económico -como enfoque, o punto de vista-, sería muy difícil también el afirmar que aún a pesar de no ser una rama jurídica autónoma, pertenece a tal o cual otra rama, como por ejemplo al Derecho Constitucional, o al Administrativo, o al Internacional; pues afirmar tal cosa sería también a nuestro en -tender incorrecto, ya que no podríamos sostener -- que pertenece en exclusiva a alguna rama o disciplina jurídica, ya que su esencia se encuentra dis -persa en casi todas las disciplinas jurídicas na -cionales e internacionales.

Por lo tanto y a manera de conclusión diremos, que en nuestra opinión el Derecho Público Económico -en nuestro país- no es una rama autónoma dentro del Derecho, es más bien un enfoque o punto de vista desde donde se contemplan todas aquellas relaciones, que bajo normas jurídicas que tradicionalmente se conocen como pertenecientes al campo del Derecho Público, tienen ya sea el Estado en sus relaciones con sus diversos órganos o con los particulares, y las cuales van a tener una base de índole económico.

Siguiendo estas ideas, podríamos hablar en un momento dado, de un Derecho Constitucional de índole económico, un Derecho Administrativo de índole -económico, un Derecho Internacional Económico, -- etc.; pues esta clasificación dependería del punto de vista con el que trataremos de estudiar las dis -posiciones relativas de cada una de estas discipli -nas, mirando siempre en este caso el carácter económico de las normas jurídicas a estudiar.

Así pues dado que el Derecho Público Económico, es un enfoque o punto de vista que realiza el estudio del Derecho, no existe a nuestro entender impedimento alguno para que dicho enfoque pueda ser utilizado en el análisis específico que se haga de alguna rama particular del Derecho.

C A P I T U L O S E G U N D O

FORMACION HISTORICA DEL DERECHO PUBLICO ECO NOMICO

V.- Antecedentes Históricos del Concepto:

Para tratar de encontrar y entender el significado cabal del concepto Derecho Público Económico, tendremos que acudir a las fuentes históricas del desenvolvimiento económico y social de la humanidad, primero desde su aspecto general, hasta llegar de una manera más específica al origen del tema que estamos tratando en este trabajo.

Por tal razón tendremos que estudiar el desenvolvimiento económico y social del hombre de la antigüedad; comenzando prácticamente desde la prehistoria, etapa en la que surgieron las primeras manifestaciones de orden económico de la humanidad; y continuando con el análisis de las más antiguas civilizaciones tales como la Egipcia, la Persa, la Mesopotámica, la Asiria, la Babilónica, la Romana, la Griega, etc.

Es nuestro deber mencionar aquí, que el breve análisis histórico que trataremos de hacer sobre el desenvolvimiento económico y social del hombre, para llegar al origen o más bien a los antecedentes del mismo, del concepto Derecho Público Económico, por momentos parecería que es demasiado general, y que por lo tanto se sale del tema específico que es estudiado en esta tesis; más no de-

bemos olvidar que el concepto, objeto de estudio, - como cualquiera otra en la rama de las ciencias o - de las humanidades, para poderse entender debe de-- contemplarse dentro del devenir histórico de la humanidad. Pues no podemos hacer a un lado el origen de las actividades económicas del Estado moderno; - y eso sólo se puede entender cabalmente analizando la conducta de nuestros antepasados en sus relaciones económicas y culturales.

Es por esto, que antes de pasar de lleno al estudio de los antecedentes históricos del concepto - de Derecho Público Económico, creímos conveniente - hacer la anterior aclaración, con el objeto de que nuestro trabajo pueda ser entendido en toda su significación.

También queremos mencionar, que de ninguna manera el presente capítulo tiene la intención de con tener un análisis exhaustivo, ni aún siquiera am - plio, de los antecedentes histórico económicos del concepto Derecho Público Económico; pues se trata sólo aquí, de dar una idea muy general al respecto - con el objeto de poder entender con posterioridad - el objeto de estudio de ésta tesis.

Por último, queremos hacer mención de que en - este capítulo, no se entrará al estudio de los ante - cedentes históricos del Derecho Público Económico, en la forma clásica o común en que la tratan o la - tratarían la mayoría de los autores, esto es, subdi - vidiendo las etapas de una manera específica, vgr.- Egipto, Grecia, Roma, etc.; sino que trataremos de ir conformando dentro de un aspecto global el desen - volvimiento de las ideas económicas y sociales en - conjunto de todas las civilizaciones que estudiemos en el presente trabajo.

"Los orígenes de la vida económica datan de la

prehistoria, actualmente denominada Edad Preliteraria. Durante el millón, o más, de años transcurridos antes de que el hombre dominara el arte de la escritura y pasara a la denominada Edad Histórica, había inventado ya los métodos fundamentales para conseguir no sólo su subsistencia, sino también la de los que de él dependían. Estos métodos no han sido fundamentalmente modificados hasta el siglo XVIII, cuando comenzó la época de las máquinas y de las fábricas. Los progresos -- más notables logrados en el intervalo fueron el descubrimiento del arte de trabajar los metales, el de la navegación de pequeñas extensiones de agua y el desenvolvimiento tanto de la producción como de las relaciones comerciales en escala algo mayor que en los tiempos primitivos" (34).

No cabe duda de que estos primitivos progresos fueron el origen de la actual civilización económica del hombre en primer lugar más también -- sin embargo, se puede decir que del Estado mismo.

"Estas conquistas fueron logradas principalmente por los pueblos que, en la antigüedad, habitaron el próximo oriente; los griegos y los romanos adoptaron, hasta cierto punto, sus métodos, que fueron suficientes hasta la Edad Media, época en que se retrocedió a una economía más primitiva. Sin embargo, gran parte del ingenio oriental persistió en el Imperio Bizantino y en los países dominados por los árabes" (35).

(34) Harry Elmer Barnes. Historia de la Economía del Mundo Occidental. Trad. al Español por el Prof. Arcenio Muñoz, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, - pág. 4.

(35) Ibidem., pág. 4.

Posteriormente comenzó la época de la colonización, siglos más tarde hizo su aparición el "imperio de las máquinas". La llamada revolución industrial transformó la vida económica del género humano; finalmente en el siglo XX, comenzó a despuntar una "economía de la abundancia", sin embargo siguen existiendo miles de millones de gente muerta de hambre.

Ahora pasaremos a estudiar el desenvolvimiento de las actividades económicas primero al través del hombre y luego al través de la sociedad y del Estado.

"Comencemos por los orígenes más remotos de la tarea de conseguir el diario sustento en la primera Edad de Piedra. Se divide en tres períodos - Eolítico, Paleolítico y Neolítico. Duraron, cuando menos, medio millón de años; durante el período Eolítico, el hombre se valió de piedras cortantes tal como la naturaleza se las proporcionaba; - en el Paleolítico aprendió a perfeccionar la naturaleza mediante el aguzado de puntas de piedra y el tallado de núcleos también de piedra, hasta que logró darles un filo cortante, transformándolos en hachas, cuchillos, punzos, etc.; en el Neolítico perfeccionó más esta técnica" (36).

El invento de las "herramientas" es la contribución más importante del período preliterario, pues la medida del progreso humano depende en grado considerable del desenvolvimiento de las herramientas. Las primeras herramientas no fueron el resultado de la reflexión, sino del azar; las herramientas humanas fueron descubiertas antes de ser inventadas.

(36) Ibidem., pág. 5.

"Las industrias básicas no aparecieron hasta después del período paleolítico. Todavía no existía la agricultura ni la cría de animales, a no ser la domesticación (o autodomesticación) del perro en algunas áreas a fines de dicho período. Tampoco existía la industria cerámica. Todos estos progresos fueron conquistados en el período siguiente, el Neolítico. El hombre paleolítico cazaba, pescaba y recogía frutos, hierbas, raíces, bayas y nueces. Sus únicas y verdaderas industrias fueron la básica de la piedra y la fabricación de vestidos con pieles de animales" (37).

Probablemente, la innovación más notable e importante del Paleolítico fue el descubrimiento de un método para producir el fuego de manera artificial.

Dentro de este período histórico del hombre, nosotros podemos apreciar un primitivo nacimiento de la actividad económica, primero en el hombre en lo individual sobre todo en sus relaciones familiares o de clan, y posteriormente ya con la tribu o grupo social en el que vive.

Aunque no hubo en esta etapa del hombre verdaderas industrias dentro de su vida económica, no puede negarse que el origen de las posteriores actividades económicas estaba latente ahí.

"El período neolítico es la época de la piedra pulimentada; comenzó hace diez o quince mil años y terminó en la Edad de Bronce hacia el año. 4000 a. de C.... en Egipto; hacia el 3000 a. de C., en Britania y Escandinava, etc." (38).

(37) Ibidem., pág. 6.

(38) Ibidem., pág. 7.

En este período el hombre aprendió a cazar y a pescar y se convirtió en labrador y pastor; el arco y la flecha hicieron su aparición; se mejoraron los instrumentos de cuero y de hueso; e hizo su aparición la piedra de molino para moler el grano. También es posible que el descubrimiento de la agricultura se debiese a la mujer. (debemos hacer mención aquí que Egipto es usualmente reconocido como el país de origen de la agricultura).

Otro paso importante en el camino del progreso fue dado con la domesticación de diversos animales. "Casi de igual importancia que esto y que la práctica de la agricultura como aspectos especiales del desenvolvimiento económico humano lo fueron los comienzos del hilado y del tejido en el período Neolítico" (39).

Un invento importante en el desarrollo económico de la humanidad lo fue el de la rueda de hilar en la Edad Media.

"En el Neolítico, la tela era ya tejida en telares de mano, procedimiento que no fue sustituido hasta el primer cuarto del siglo XIX de la era Cristiana" (40).

Como podemos ver, este período de la historia es de gran relevancia dentro del estudio del desenvolvimiento económico de la humanidad, ya que fue aquí en donde ya podemos comenzar a distinguir con mayor claridad el origen del ahora complejo sistema económico.

(39) Ibidem., pág. 9.

(40) Ibidem., pág. 10.

"El hombre neolítico conquistó una vida sedentaria y continuó erigiendo habitaciones cada vez más complicadas. Se inició en extensas empresas cooperativas y fueron elaboradas muchas formas fundamentales de organización social. Sus conquistas económicas incluían la caza, la pesca, la domesticación de los animales, las industrias ganaderas correspondientes, los orígenes de la agricultura, el comienzo de la industria textil y el desenvolvimiento de la cerámica. El hombre neolítico comenzó a especializarse en las empresas industriales y conoció una división elemental del trabajo, practicó el comercio de géneros como el sílex, la concha, el ámbar, la sal, y tal vez las pieles. La economía del trueque era la dominante sin embargo se han encontrado pruebas de que existía ya una moneda en forma de conchas; se empezó a desenvolver el derecho de propiedad" (41).

"En la edad de Piedra se pusieron los fundamentos de la vida económica; pero esta edad histórica de la humanidad fue sustituida gradualmente por otra cultura basada en el aprovechamiento de los metales; el dominio del arte de escribir procedió casi paralelamente al descubrimiento de la fundición de los minerales" (42).

A la Edad de Cobre, la de Bronce y la primitiva de Hierro se les denomina genéricamente Historia Antigua.

Existe entre los historiadores (por lo general), la creencia que en la antigüedad imperaba como sistema socio económico una especie de lo que hoy en día llamamos comunismo; más sin embargo es interesante conocer la opinión de R.M. Lowie quien al respecto dice en su obra Primitive Society "Entre los errores que dominaron la actividad de los primeros antropólogos figura el de haber -

(41) Ibidem., pág. 11.

(42) Ibidem., pág. 10

considerado la vida económica primitiva como basada en el comunismo; pues esta tesis es falsa" (43).

"La verdad parece ser que la propiedad privada ha existido en todos los tiempos y en todos los tipos de sociedad primitiva, porque la apropiación particular hace prosperar, de manera notable, tanto los intereses y la eficiencia del grupo como la iniciativa y prosperidad del individuo" (44).

Cabe hacer aquí una distinción respecto de la idea de propiedad privada que imperaba en estos tiempos, o más bien la distinción era en razón del objeto sobre el cual recaía ésta.

"Entre los pueblos pastores de la antigüedad, la propiedad comunal de la tierra y la privada del ganado fue la regla general. Pero sobre los bienes muebles tales como, mujeres, esclavos, herramientas, etc.; elaboraron conceptos muy desarrollados respecto de la propiedad privada" (45).

Es pues muy interesante el poder apreciar -- como al través del desenvolvimiento socio-cultural del hombre, también se iba desarrollando paulatinamente la actividad económica dentro de las sociedades primitivas, llamadas clanes, o tribus, etc.; pero no dejaban de ser una comunidad de hombres unidos hacia el progreso.

Sin embargo no podemos decir que en estas remotas épocas existió ya el Derecho Público Económico, pues es más aún no existía ni el Derecho Público siquiera; no obstante si podemos ver dentro de estas etapas históricas de la humanidad como de una manera muy tenue, casi imperceptible se iba -- gestando primitivo sistema económico que es sin dudar, la matriz del actual o más bien de los actua

43/ Ibidem., pág. 14.

44/ Ibidem., pág. 14.

45/ Ibidem., pág. 15

les sistemas económicos.

Desde épocas muy antiguas han existido diversas disposiciones de índole económico que afectaban la vida de los pueblos, y así tenemos que "En el Deuteronomio, uno de los libros del viejo testamento, se ordena al pueblo que lleve al templo el diezmo de trigo, del aceite y del vino y los primogénitos de sus vacas y ovejas. El legislador, previsor, ordena que cuando el templo esté lejos, si es difícil transportar los productos, pueden éstos venderse y llevar el dinero. La tesis que se sostiene es que fue Dios quien dió la tierra al pueblo, y como recompensa a ese don el pueblo debe dar el diezmo a los representantes de Dios sobre la tierra, es decir, a los sacerdotes" (46).

Podríamos preguntarnos -como lo hace Silva - Herzog en la obra citada- cual es la real importancia de estos versículos del Deuteronomio para la historia del pensamiento económico; y la contestación según el autor mencionado, es la de que desde aquel momento histórico se iba a crear un impuesto a la producción que aún hoy en día -con diverso matiz- existe.

El mencionado impuesto tuvo una gran influencia en el desarrollo económico de la antigüedad, - la Edad Media y la Edad Contemporánea. Pues es - sin dudarlo uno de los modos como el Estado puede lograr la recaudación de dinero para la realización de sus funciones. Aquí podemos ver ya, en -- nuestra opinión, un antecedente lejano del contenido de lo que hoy se conoce como Derecho Público - Económico.

(46) Jesús Silva Herzog. Historia del Pensamiento Económico. Social de la Antigüedad al Siglo XVI, FCE, cuarta edición, 1961, p. 17.

El maestro Silva Herzog señala que "las palabras del legislador hebreo de hace más de veinticinco siglos han sido un serio obstáculo al progreso de la producción" (47).

Esto nos da una idea de que el autor citado se inclina más por la socialización de los medios de producción y no por el régimen capitalista de libre empresa, pues el impuesto sobre los productos de consumo es característico del último de los sistemas mencionados.

"El problema de la distribución de la tierra ha sido lo más importante en la vida de todos los pueblos, lo mismo en la antigüedad que en la Edad Media, lo mismo desde el Renacimiento hasta fines del siglo XIX que en el curso del siglo XX, el profeta agrarista, trata en los últimos capítulos de sus profecías del reparto de la tierra" (48).

En el párrafo anterior queda asentado uno de los asuntos de mayor relevancia dentro del desenvolvimiento económico de la humanidad, el relativo a la tenencia de la tierra, a su reglamentación y orientación a través de la historia en las diversas partes del orbe. Además éste asunto es medular dentro del estudio de las cuestiones que hoy en día se deben enfocar desde el punto de vista del Derecho Público Económico.

En la antigüedad se trató también en disposiciones normativas el préstamo con interés al cual se le llamó usura; vgr. en el Deuteronomio se ordena al pueblo judío que no preste a usura a su hermano, sino al extranjero, es decir, de autorizar el préstamo a todo el que no sea judío.

(47) Ibidem., pág. 17.

(48) Ibidem., pág. 17.

El Maestro Silva Herzog nos explica que la palabra usura en el Deuteronomio no significa necesariamente interés excesivo sino simplemente interés por uso de la cosa.

Esta idea de préstamo con interés o usura fue combatida grandemente por la iglesia católica, - pues atentaba contra uno de sus principios ideológicos, torales, como lo es el de que todos los hombres son hijos de Dios, y por tanto hermanos, por lo que era incorrecto el pacto de usura.

A partir del siglo XV con la fundación de bancos en Génova y Venecia, y el desarrollo de la navegación, el comercio y la industria se va aceptando más el préstamo con interés.

Podemos ver aquí un antecedente inmediato de lo que ahora es el servicio público de la banca y de las instituciones de crédito, que sin lugar a dudas constituyen entre otros el objeto de estudio de este trabajo ya que concurren dentro de lo que sistemáticamente podría estudiarse y regularse por medio del enfoque del Derecho Público Económico.

"Calvino, por ejemplo, llegó a aceptar el préstamo con interés; la misma iglesia católica, - un tanto más tarde, no sólo aceptó el préstamo con interés sino que, como ocurrió en México, se hizo ella misma prestamista, cobrando la tasa del 24% anual" (49).

Los judíos por su parte basados en el Deuteronomio se convirtieron en los grandes usureros de la antigüedad, por lo cual se hicieron odiar por los cristianos.

(49) Silva Herzog. Opus. cit., pág. 19.

En el Levítico vemos como existen disposiciones que ordenan la caridad, la cual consiste en dejar al pobre o al forastero lo que sobra al rico.

Sin embargo, el pensamiento revolucionario - de Jesús de Galilea, con respecto a la caridad fue muy diverso al del Levítico, pues para él caridad era dar todo lo que se tenga, excepción hecha de lo absolutamente indispensable para satisfacer necesidades inmediatas.

"En Palestina, donde en los primeros tiempos existió una organización en la que no había propiedad privada, ocurrió lo mismo que en otros pueblos. La propiedad privada apareció y con ella la desi-gualdad entre los hombres, y la lucha" (50).

Los profetas israelitas manifestaron siem - pre su inconformidad en contra de las injusticias - sociales de su tiempo; ya los profetas Amós e - Isaias criticaron severamente a los ricos y poten - tados de su tiempo por las injusticias que come - tían en contra de los desposeídos.

"Las semillas de la inconformidad y de la -- rebeldía han sido esparcidas en el tiempo y en el espacio, en todas las épocas y en todos los climas. Lo mismo en Judea que en Grecia y Roma, lo mismo - en las ciudades italianas de la Edad Media que en las ciudades alemanas de la misma época; lo mismo en Inglaterra de principios del siglo XVI, en la - Francia del siglo XVII que en la España del siglo - XVIII; lo mismo al través de todo el siglo XIX. - Siempre inconformidad, siempre rebeldía, consecuen - cias inevitables de la injusticia social" (51).

(50) Ibidem, pág. 21.

(51) Ibidem., pág. 25.

En el párrafo transcrito en las líneas anteriores, nosotros podemos apreciar la gran importancia que reviste, la idea actual de que el Estado intervenga cada vez más y con mayor énfasis dentro de la vida económica de los pueblos, pues al ser éste quien establece los lineamientos estructurales de las actividades económicas - teóricamente - se abatiría o al menos eso se intentaría y se programaría, la injusticia social - esta es una de las razones importantes que a nuestro criterio justifican el enfoque dado al Derecho Público Económico.

Ahora pasaremos al estudio de los aspectos económicos, políticos y sociales de las grandes civilizaciones, tales como Egipto, Grecia, Roma, así como también al análisis de las ideas que respecto al Estado y su intervención en la vida económica de los pueblos, tenían los grandes filósofos y pensadores de aquellos tiempos, tales como Sócrates, Platón, Aristóteles, Cicerón, etc.

Todo lo anterior lo veremos de una manera muy breve, tratando de sintetizar lo más interesante de esos pensamientos, obviamente en relación con el tema específico de este trabajo; sobre todo para tratar de encontrar los antecedentes de este nuevo enfoque que se da dentro del Derecho Público, y que hoy llamamos Derecho Público Económico.

Al respecto diremos que, la economía de Egipto se basó en su agricultura. Después de la ascensión de los Faraones, la tierra fue trabajada en tres diversas clases de estados agrícolas: los estados del faraón las cuales eran tierras trabajadas y cultivadas por los esclavos reales y los siervos; tierras pertenecientes a los grandes señores feudales; y tierras comunales.

"Uno de los aspectos más notables de la vida

económica egipcia fue el control casi paternal del gobierno sobre la economía. En tiempos posteriores el Estado centralizó y controló la vida económica de modo excesivo" (52).

"El comercio fue cuidadosamente regulado por el gobierno imperial. En los puertos y lugares de entrada se mantenían aduanas; se gravaban con impuestos todos los artículos, excepto los de la corona. El comercio era una de las fuentes más importantes de renta para el tesoro real. No sólo los comerciantes estaban obligados a entregar una porción de sus productos al Estado, sino que el propio Faraón organizaba expediciones comerciales por su cuenta" (53).

Desde estos remotos tiempos, nosotros podemos captar como la actividad económica iba siendo controlada por el "gobierno", como una medida tanto de control político como de supervivencia de la clase poderosa, sin importar mucho entonces el interés público.

Antaño los hombres que detentaban el poder veían que la actividad económica era parte importante de sustentación de su fuerza tanto política, como militar, sin reconocer -en general salvo contadas excepciones- para nada el interés público o el bienestar del pueblo. Hogaño también es el grupo en el poder "gobierno" o "Estado", quienes sustentan gran parte de la actividad económica de sus respectivas naciones, sin embargo ahora lo hacen buscando lo que se ha llamado el interés público o bien común.

(52) Harry Elmer Barnes. Opus. cit., pág. 22.

(53) Ibidem., pág. 24.

Siguiendo con el breve estudio de la actividad económica de Egipto, diremos que, ahí exis -
tió un sistema fiscal elaborado por los faraones -
en la época imperial, muy eficiente y altamente -
centralizado.

Debemos mencionar también en esta parte del -
trabajo, que fue en esta época en donde hizo su -
aparición una economía monetaria bien definida, -
aunque la moneda acuñada no fue usada en profu -
sión hasta la dominación persa.

"La centralización de la administración y la
prosperidad de las finanzas fueron las principa -
les pretensiones de los gobernantes" (54).

Es aquí elocuente la importancia que desde -
siempre ha tenido para los gobernantes -léase hoy
Estado- la regulación de las actividades económi -
cas.

En Egipto, por ejemplo, la recaudación de --
los impuestos estaba confiada a los empleados lo -
cales, a su cabeza figuraba el tesorero principal
que era vigilado por el Visir del sur.

"Un balance al corriente de los ingresos y -
gastos no debía faltar en la oficina del Visir; -
éste mismo funcionario recibía todos los informes
en materia fiscal que le debían rendir los demás
empleados" (55).

(54) Ibidem., pág. 25.

(55) Ibidem., pág. 26.

A Egipto debemos entre otras cosas muy importantes en el ámbito económico, la aparición de un control centralizado de la vida económica instituído sobre bases burocráticas.

Pasaremos ahora a referirnos a otro país que tuvo gran significación en la antigüedad, en diversos aspectos, de los cuales trataremos sólo el referente a la actividad económica y su regulación - por parte de los gobernantes o del "Estado".

"Aunque no tan minuciosamente como en Egipto, la labranza de la tierra, la siembra, la recolección y otras actividades agrícolas estaban reguladas por el Estado" (56).

En Babilonia el gobierno fijaba todas las rentas, ayudaba a los labradores y legislaba sobre las hipotecas.

Aquí podemos ver más claramente el origen de la actual política denominada del intervencionismo de Estado, cimentada en ciertos valores de tipo económico - político, y además éticos, tales como el interés público, el bien común, la soberanía del pueblo, etc.

"El Código de Hammurabi, compilado alrededor del año 2000 a. de C., y otras fuentes importantes nos permiten reconstruir hasta cierto punto la vida económica de Babilonia" (57).

Podemos decir siguiendo al autor citado que la más importante contribución de Egipto al progreso económico consiste en los principios de la agricultura y en la instauración de una complicada

(56) Ibidem., pág. 28.

(57) Ibidem., pág. 28.

vigilancia estatal de la vida económica.

"Babilonia fue, la tierra madre de nuestros modernos usos y documentos comerciales" (58). Por lo tanto también podemos decir que fue la que sembró la semilla para la muy posterior aparición de los bancos, así como de las diversas instituciones de crédito que existen en la actualidad, pues no podemos negar que los usos y documentos comerciales al ir evolucionando al través del desenvolvimiento del hombre, originaron o fomentaron la creación de las instituciones antes mencionadas.

Podemos hablar dentro de la etapa relativa a la antigüedad de otro gran pueblo o civilización que existió en los albores de la humanidad; los Fenicios; "La importancia real de los fenicios -- estriba, pues, en sus realizaciones como agentes -- activos de asimilación y civilización en las zonas de Levante y el Mediterráneo. Por medio de su comercio, los fenicios abrieron nuevas regiones a -- las empresas industriales y comerciales y difundieron la civilización oriental por los países del mediterráneo" (59).

Otra de las grandes civilizaciones que debemos estudiar aunque sea de una manera muy breve para comprender el estado actual de los diversos sistemas económicos (principalmente el occidental clásico) y más específicamente el auge que en los últimos tiempos ha tenido el intervencionismo del -- Estado en las actividades económicas; es el de -- ese gran país que iluminó el mundo de su época y -- que aún hoy en día es en algunos aspectos insuperable; por supuesto nos referimos a Grecia.

(58) Ibidem., pág. 31.

(59) Ibidem., pág. 39.

"En el territorio griego existió durante siglos o milenios, de la misma manera que en todos los grupos sociales de épocas remotas, la propiedad comunal. A una producción colectiva correspondía una propiedad colectiva también. Más tarde, con la sustitución de la caza por la ganadería con el nacimiento de la industria agrícola, aparece la propiedad privada" (60).

En los siglos V y IV, Grecia había alcanzado notable desenvolvimiento económico; la ganadería era próspera y se criaban toda clase de ganados. Las propiedades territoriales en Atenas eran por regla general de 6 a 50 hectáreas y en Esparta de 7 a 8; existieron también en casos excepcionales las grandes extensiones que eran de 300 hectáreas.

En cuanto al cultivo de grandes extensiones, el "Estado" las daba en arrendamiento para tales efectos. Aquí podemos ver nosotros como también en Grecia el Estado intervenía en la actividad económica y en un aspecto tan importante como en aquel entonces era el cultivo de la tierra, ya que se puede decir que la industria más fuerte de aquel entonces era la agrícola.

"En Grecia las minas pertenecían al Estado que las daba en arriendo a los particulares, pero el Estado conservaba la propiedad del subsuelo" -- (61).

Qué aspecto más importante el transcrito con antelación, ya que es sin duda alguna un antecedente primario y substancial de las ideas consagradas en las modernas Constituciones Políticas (en especial la de 1917 de México) con respecto al papel o carácter que tiene el Estado en relación con el-

(60) Silva Herzog. Opus.cit., pág. 34.

(61) Ibidem., pág. 38.

suelo y el subsuelo (minerales, hidrocarburos, etc.) y por tanto es base medular para la legitimación -- en este aspecto del intervencionismo estatal dentro de la economía agraria o agropecuaria.

El comercio exterior adquirió en los siglos V y IV intenso desarrollo; sobre todo en la navegación. Aquí el Estado no tenía una intervención muy directa en un principio, aunque si posteriormente al través de los impuestos que pasaban o más bien dicho con que se gravaban algunos productos -- tanto de importación como de exportación.

En Atenas ya existían en el siglo V cambistas o banqueros, quienes se establecían cerca de los mercados y realizaban distintas operaciones bancarias, cambiaban moneda, expedían cartas de crédito, hacían préstamos y aceptaban depósitos. Existía un principio de organización capitalista; un capitalismo comercial, que no logra cuajar plenamente; la tasa de interés de los préstamos variaba del 12 al 24% anual.

Hesíodo, el gran poeta moralista de la antigüedad, en su poema los trabajos y los días, el cual contiene una serie de máximas y consejos que el citado poeta escribe a su hermano Perses, manifiesta ya la importancia que la actividad económica tiene en la vida de los hombres, señalando con mayor énfasis que el trabajo manual (hoy en día -- fuerza obrera) es la base de un buen desenvolvimiento económico.

No podemos negar que en la actualidad --hablando específicamente de México-- el Estado ha tenido que intervenir en la vida económica como una medida de protección al sector obrero, y también en -- algunos casos para servir como válvula de escape -- de las tensiones sociales originadas por la pugna-

entre el sector obrero y el sector patronal.

Pero siguiendo con la antigua Grecia, y más-específicamente con Atenas, allá por los años 430-a. de C., nació un gran militar, historiador y filósofo llamado Jenofonte. Los latinos lo llamaron la "abeja ática"; escribió obras de filosofía, -- historia, técnica militar y economía; de estas últimas se conocen: "La Economía" y "Medios de au - mentar las rentas públicas en Atenas" entre otras.

Cabe hacerse mención aquí de que era ya de-- suma importancia para la intelectualidad de aque-- lla época el ocuparse de las finanzas públicas, - así como el de dar aportaciones para que el gobier - no o Estado pudiera tener o recabar mayores fondos; esto es tuviese mayor ingerencia en las activida - des económicas de los particulares.

En el libro intitulado "La Economía", Jenoo-- fonte habla sobre la agricultura; "Para Jenofonte, la tierra, como diosa, enseña e instruye a los hom - bres; sus productos son lección eterna de justi - cia, puesto que al que mejor la trabaja mejor lo - recompensa" (62).

Desgraciadamente en México -y lo mencionamos aquí por creerlo así pertinente- a pesar de que el Estado ha tenido una intervención directa dentro - del ámbito que hoy podríamos decir pertenece al en - foque del Derecho Público Económico, en el proble-- ma del cultivo de la tierra y de su producción, pa - rece ser que jamás nadie ha leído a Jenofonte (y - hablo específicamente de los funcionarios públicos que han tenido en sus manos éste, ahora gran proble-- ma que parece no tener salida), pues no sólo no se señala el mejor camino para la producción de la --

(62) Ibidem., pág. 50.

tierra y sus cultivos, sino que se trata el asunto con ineptitud y demagogia.

Jenofonte en la última parte de la obra que mencionamos, hace apuntamientos de lo que ahora podríamos llamar economía rural; o más propiamente dicho, economía dirigida al problema o al área rural.

"La obra "Medios de Aumentar las Rentas Públicas en Atenas" es de mucho mayor interés que la "Economía"; es una obra cuyo asunto principal es hacendario y está llena de atinadas observaciones, muchas de las cuales todavía tienen validez" (63).

Siguiendo al autor citado diremos, que la --pequeña monografía está dividida en seis capítulos en los cuales trata las bondades del clima con respecto a la exportación de mercancías, la inmigración como fuente de divisas, las garantías que debe gozar el comercio, etc.

Jenofonte es partidario de la idea de que --el Estado posea no solo navíos de guerra sino también mercantes para arrendarlos a los particula--res, de esta manera el Estado se hace empresario --y podrá obtener crecidas ganancias.

Es muy importante que mencionemos como en la opinión de este gran pensador de la antigüedad el **Estado** debía tener participación directa como empresario en la vida económica; y es ésta idea junto con algunas otras de diversos pensadores de la antigüedad lo que va creando la idea del intervencionismo o más bien, de la participación estatal --

(63) Ibidem., pág. 51.

en el ámbito económico, participación la cual poste -- riormente se convierte en un intervencionismo mo-- derado, y en la actualidad en un auténtico "Levia-- tán" a la manera de Hobbes.

"Jenofonte sigue diciendo que el Estado así-- como posee galeras de guerra públicas, procure tener barcos públicos para transportar mercancías, de jándolos salir arrendados a personas que den segu-- ridades para ellos, como es el caso de otras cosas que pertenecen al público; porque, si ésto parecie ra practicable, una buena renta podría lograrse de tal fuente" (Xenophon, On the Means of improving - the Revenues of the State of Athens, traducida por J.S. Watson G. Bell I Sons, LTD. Londres)" (64).

Jenofonte propuso así además una política in-- teligente de inmigración y de fomento del turismo-- para beneficio de la economía ateniense. En resu-- men una de sus ideas más precisas al respecto era-- que el Estado debía ser empresario. Así mismo pro-- pugna porque el Estado aproveche mejor el arrenda-- miento de las minas de oro y plata para la mayor - captación de ingresos públicos.

Conocía ya perfectamente la ley de la oferta-- y la demanda como lo demuestra la siguiente máxima "... y si fuéramos a conseguir un vasto número de-- estos esclavos de una vez nos veríamos obligados - a comprarlos en peor condición y a un precio más - alto" (65).

"Las minas de plata y oro en Atenas pertene - cían al Estado; lo mismo puede decirse de Roma, - de los países de la Edad Media y de las Naciones - modernas hasta principios del siglo XIX. La incor

(64) Ibidem., pág. 51 y 52.

(65) Ibidem., pág. 53.

poración de la propiedad del sueldo a la del sub -
suelo parte en realidad del Código de Napoleón" --
(66).

Jenofonte señala también que el Estado debía-
ser dueño de esclavos para que el trabajo de éstos
produjese ganancias al mismo; y apunta ya la idea
de que el crecimiento de la población origina la -
renta del suelo. Cree que la paz es esencial para
el desenvolvimiento económico.

Ahora pasaremos a hablar de los tres pensador-
es griegos que son considerados los máximos expo-
nentes de la ideología griega de la antigüedad, -
ellos son en orden cronológico: Sócrates, Platón-
y Aristóteles.

Para hablar de Sócrates tenemos que hacer re-
ferencia directa a Platón quien fue su discípulo-
más brillante y además es el único medio (al tra-
vés de sus diálogos) por el que se conoce el pensa-
miento Socrático.

Platón escribió 42 diálogos y 7 cartas; los-
que tienen interés en este trabajo son dos diálo -
gos: La República y las Leyes; el primero, obra-
de su madurez (tenía 40 años cuando lo escribió), -
y el segundo, obra de su senectud (tenía 80 años -
cuando lo escribió).

Nos servirá para entender mejor las ideas de
este gran filósofo (y poder relacionar éstas con el
tema objeto de nuestro trabajo), empezar por trans-
cribir lo que para el maestro griego era el Estado
y así diremos que para él: "La reunión en un mis-
mo paraje de varios individuos con el fin de ayu -
darse los unos a los otros, es a lo que se ha con-

(66) Ibidem.

venido en dar el nombre de Estado" (67).

Es según Platón la necesidad de los hombres - lo que da origen al Estado. Agrega que el hombre - o los hombres encargados de dirigir el Estado son - los filósofos. Habla también de la división en el - trabajo como factor del desenvolvimiento social. -- Aquí se empiezan a bosquejar sus ideas de tipo eco- - nómico.

Para Platón la idea más importante que un ciu- - dadano debe tener es la idea del bien común o bien- - del Estado. Esto es importante mencionarlo tam -- bién como un antecedente primario de la idea ac - tual del interés público y del bien común, que son pilares fundamentales de sustentación del interven- - cionismo del Estado actual en la economía, inter- - vención la cual a su vez es el objetivo fundamen - tal dentro del estudio de este nuevo enfoque que - hemos dado en llamar Derecho Público Económico.

Platón reconoce la lucha de clases que se da en toda sociedad, más para su "República" utópica - esta lucha no existiría. En dicha obra establece - según Silva Herzog, opus cit.- el comunismo como - Estado perfecto.

Platón entiende la propiedad de la tierra co - mo una propiedad precaria de los particulares, --- pues ésta pertenece al Estado (y en esto sigue a - sus antecesores y en especial a Jenofonte); y agre- - ga que el particular sólo tiene derecho sobre los - frutos de la tierra.

En el aspecto netamente económico dentro de - la vida de los pueblos, Platón va en contra de la - (67) Ibidem., pág. 57.

usura o préstamo con interés; además está en contra (y esto es ya de aspecto un tanto cuanto civil también) de la libre testamentación, esto es el de que un individuo no podía dejar sus bienes en herencia a quien él quisiera, pues sobre lo individual y lo familiar está lo colectivo.

No se puede negar que esta idea es ahora sostenida como pilar fundamental de las doctrinas marxistas leninistas.

Platón en su obra "Las Leyes" establece un Estado configurado por un número limitado de individuos; ya apuntaba la idea de que era negativo para el buen desenvolvimiento económico y social de un Estado lo que hoy conocemos como explosión demográfica o sobrepoblación.

"El Estado platónico es un Estado de economía cerrada, pues no se desea que se comercie con otros pueblos; se cree conveniente que el Estado se atenga a sus propios recursos" (68).

Habla también de un precio justo en las ventas comerciales y va en contra del crédito como medio para las operaciones mercantiles.

El Estado de que se habla en "Las Leyes" es intervencionista con tendencias igualitarias y utópicas.

De este brevísimo análisis que sobre algunas ideas platónicas realizamos, nosotros podemos apreciar como Platón simpatizaba con el intervencionismo del Estado en todos los campos no sólo en el económico, sino también en el político social, jurídico

(68) Ibidem., pág. 70.

co, etc.; ya que ésto lo apoyaba en la idea de -- que el Estado debía estar dirigido por los hombres más sabios, ésto es, por los filósofos, los cuales debían estar orientados hacia la obtención del -- bien común, prevaleciendo siempre el interés del -- Estado en primer lugar sobre cualesquiera otro tipo de intereses.

Aristóteles fue el discípulo más destacado de Platón, un genio sin duda alguna, fue preceptor del gran Alejandro Magno. Enseñó en el Liceo, daba una conferencia por la mañana y otra en la tarde, paseando por los jardines; por esta razón se le llamó a él y a sus discípulos los peripatéticos pues siempre estaban de pie.

Fue un gran científico y un admirable sistematizador, escribió de todo lo que en su tiempo se conocía, ética, política, arqueología, derecho, -- etc.

En el análisis del pensamiento económico nos interesa especialmente dos obras: La Política y la Ética a Nicómaco. Por ser necesario para entender bien los aspectos que nos interesan de Aristóteles en esta obra, vamos a señalar lo que para este gran filósofo era el Estado y así diremos que -- para él, el origen del Estado se encuentra en las ventajas económicas y políticas; esto es según el gran peripatético toda ciudad es una asociación -- que se forma buscando algún provecho; agregando -- que todo lo que el hombre hace, lo hace porque espera un bien del acto que ejecuta, aún tratándose de los actos más desinteresados.

Al igual que su maestro, cree que primero -- está el Estado y luego el individuo. Agregando su creencia en lo referente a que la esclavitud es necesaria, pues él no cree en la igualdad de los --

hombres, sino que dice que así como hay hombres - muy inteligentes los hay muy inferiores.

"En 'La Política' Aristóteles habla de la ciencia de la Economía y de la ciencia de las riquezas. Para él la ciencia de la economía es la que se ocupa de adquirir las subsistencias, lo es trictamente necesario, y la ciencia de las riquezas la que tiene por objeto adquirir más de lo necesario, bienes distintos de las subsistencias" - (69).

Para Aristóteles la riqueza consiste en la cantidad de medios e instrumentos de que dispone una familia o un Estado. Y los medios que señalaba para adquirir riqueza eran: la agricultura, la caza, la pesca, la ganadería, la explotación de bosques y minas y la guerra.

"Es oportuno observar que en la época de -- Aristóteles existía un capitalismo comercial incipiente, como ya se dijo en este trabajo; un capitalismo en el sentido de que se produce para obtener lucro (así se desprende de varios párrafos de su obra), no es natural. Es decir, Aristóteles se mostraba contrario a una de las características fundamentales del capitalismo". (70).

Va en contra del préstamo con interés o usura, y no está de acuerdo con la idea de comunismo plasmada por Platón como sistema social de convivencia; esboza la conveniencia de una política de control de la natalidad.

(69) Ibidem., pág. 79.

(70) Ibidem., pág. 81.

En Roma "el interés por las cuestiones económicas se manifestó acaso hasta el zenit del esplendor imperial pero aún entonces el pensamiento de los romanos fue una reiteración de las ideas griegas..." (71).

"Cicerón escribió acerca de las diversas clases de ocupaciones y de su respetabilidad; sostuvo que la industria y el comercio merecían el mayor desprecio, excepto las realizadas en gran escala, en tanto que la agricultura merecía los mejores elogios ... En sus discursos examinó los factores que determinan el precio, la naturaleza del dinero y los impuestos, la inconveniencia de la libertad de comercio, la necesidad de la esclavitud, las ventajas de la división del trabajo, la condena de intereses y la defensa de la propiedad privada" (72).

No podemos negar que todas estas ideas sostenidas por este gran filósofo romano, tienen una base de sustentación importante en el campo de lo económico dentro del devenir histórico y social de un pueblo.

"Séneca, Marco Aurelio y Epitecto, pertenecientes a los estóicos, censuraron la avaricia y el lucro, describieron las monstruosidades de la esclavitud e hicieron la apología del comercio entre las naciones ..." (73).

Todas estas ideas, que sin duda alguna, han-

(71) Pedro Astudillo Urusua. Lecciones de Historia del Pensamiento Económico. 1a. Ed. UNAM, 1975, pág. 25.

(72) Ibidem., pág. 26.

(73) Ibidem., pág. 26.

tenido gran influencia dentro del desenvolvimiento de los sistemas jurídico económicos de la humanidad en general, sin embargo no reflejaban aún en concreto la noción de Derecho Público Económico -- que tratamos de estudiar en este trabajo.

Y así podemos decir junto con el Maestro Astudillo (Opus. cit., pág. 26) que "los juristas -- fueron los que dieron la mayor aportación de Roma al pensamiento económico, no tanto porque hayan -- tratado temas económicos sino porque dieron fórmulas y procedimientos normativos, dentro de los cuales se desarrollo con eficacia y seguridad el sistema económico" (74).

Los romanos fueron los creadores de la división más clásica que hay dentro del derecho, estos del Derecho Público y del Derecho Privado (Jus Publicum et Jus Privatum).

"El Jus Publicum comprende el gobierno del Estado; la organización de las magistraturas; y aquella parte referente al culto y sacerdocio es llamada también Jus Sacrum; finalmente regula las relaciones de los ciudadanos con los poderes públicos. El Jus Privatum tiene por objeto las relaciones entre los particulares" (75).

En Roma surgió un principio dentro del Jus Civile (la autonomía de la voluntad) que parece -- que influyó un poco tanto en su sistema económico, como en el de las naciones o pueblos conquistados por ella. Además no podemos olvidar que este derecho tuvo una gran influencia para la elaboración --

(74) Ibidem.

(75) Eugene Petit. Tratado Elemental de Derecho Romano. - Ed. Nacional, México, 1963, Traducción de la 9a. ed. francesa, p.p. 20, 21.

posterior del Código de Napoleón que es sin duda alguna un instrumento jurídico que sustentó al liberalismo económico.

En la edad media podemos encontrar las si - guientes corrientes de pensamiento con relación a las ideas económicas:

a).- El Derecho Canónico.

b).- El Escolasticismo.

Pero de aquí lo que nos interesa es que en esta época prevalecía la idea de que "el Estado se hizo para el hombre y no el hombre para el Estado y de que hay un límite normal a la extensión de la intervención del poder público en la esfera individual" (76).

La propiedad privada por ejemplo fue considerada como un mal necesario por Santo Tomás de Aquino, siguiendo las ideas de Aristóteles.

"Santo Tomás no admitió los derechos ilimitados que el Derecho Romano confería al propietario y aceptó la distribución aristotélica entre el poder de adquisición y administración y el poder de uso, de lo que derivó que si bien la propiedad -- debe ser privada, su uso en cierto grado debe ser común" (77).

En este orden de ideas el Estado podía reglamentar esta institución pero no suprimirla.

(76) Pedro Astudillo Urusua. Opus. cit., pág. 30.

(77) Ibidem., pág. 30.

Los escolásticos además de sujetar al comercio a severas restricciones, condenaron el interés con dinero.

Otro aspecto que nos parece interesante tratar como un antecedente histórico más de los temas que hoy en día con su respectiva evolución podrían quedar encuadrados en el enfoque que se quiere dar al Derecho Público Económico es el relativo a la moneda y así diremos que:

"Nicolás de Oresmes, Obispo de Lisieux escribió una obra intitulada 'Del Origen, Naturaleza, Derecho y Mutaciones de las monedas' en la cual defendió las más sanas prácticas monetarias, explicó la misión económica y naturaleza de la moneda, la injusticia de que los príncipes la alteren y sus nefastos efectos en la economía" (78).

Otra etapa histórica que debemos tratar aquí es la que se ha dado en llamar por los estudiosos del pensamiento económico, "El Mercantilismo" del cual se dice que tuvo su origen principalmente en el crecimiento de una economía monetaria y el surgimiento de los estados nacionales.

"El protestantismo dió su apoyo al nacionalismo y generó una nueva moral que sancionó el móvil de lucro en el comercio y la industria, actividades que se consideran desde ese momento como económicas y sociales respetables" (79).

Vemos que de lo anteriormente expuesto surgió como consecuencia la acumulación de capitales, lo cual fomentó la actividad bancaria como base angular del crédito.

(78) Ibidem., pág. 33.

(79) Ibidem., pág. 35.

Así pues surgió la idea (sobre todo entre los comerciantes) de que era necesaria la existencia de un Estado tan independiente y poderoso como fuera - posible, de modo que pudiera confiarse al gobernante el establecimiento de una política de fomento y-defensa de ciertos intereses económicos, sobre todo de las clases industriales y de los comerciantes.

No vamos a entrar al análisis de fondo en -- cuanto al desenvolvimiento del mercantilismo en los diferentes países en que éste se dió, como por ejemplo en España, Austria, Francia, Italia, etc.; pues consideramos que éste no es el objetivo en este trabajo, pero si vamos a hacer mención de algunas ideas al respecto que nos interesan.

No podemos negar que el mercantilismo fue un movimiento económico esencialmente nacionalista; -- el estado tiene un papel de primerísimo orden en la dirección y realización de la política económica; - que procuró emancipar a la nación de toda dependencia del exterior mediante el establecimiento de industrias esenciales, descubrimiento de nuevas técnicas de fabricación, etc.

Otra de las ideas que se manejaban era que la riqueza de una nación se calculaba por el circulante de dinero que ésta manejaba. La política aduanera en términos generales debe tender a que las exportaciones del país siempre excedan a las importaciones, éste era uno de los principios básicos de esta corriente ideológica. Aspecto de una gran relevancia lo fue también el relativo al comercio exterior.

Podemos decir que el sistema mercantilista -- reglamenta excesivamente la vida económica mediante edictos emanados del poder real.

Pasando a hablar de la etapa que se conoce con el nombre de liberalismo económico, tocaremos aquí sólo algunos puntos de referencia que son de interés en este trabajo; y hemos escogido el pensamiento de Tomás Hobbes como símbolo de este movimiento, para referirnos a los aspectos que nos interesan.

Hobbes el gran escritor inglés al cual se le conoce como el teórico del absolutismo monárquico, dice entre otras cosas (en su obra cumbre "El Leviathan"): "El Estado coacciona, pero su actuación es en beneficio de los gobernados por que contiene las pasiones individuales, protege la propiedad privada y garantiza la libertad individual ..." (80).

Algunas ideas importantes al respecto fueron dadas por los llamados fisiócratas (escuela que surge en el siglo XVIII), los cuales son llamados por algunos autores precursores de la moderna economía. Los principales exponentes de esta corriente ideológica son el doctor Francois Quesnay, Dupont de Nemours, Merciere de la Riviere, etc.

Pero pasemos ahora a lo que nos interesa de esta corriente ideológica; los fisiócratas pensaban que las sociedades se regían por un orden natural casi providencial por lo que podría pensarse que en su opinión el Estado debía suprimirse como forma de control de la actividad económica y por tanto se daría también la abrogación de toda legislación.

"La labor de los gobernantes es guardar el orden natural y muy especialmente la propiedad que constituye su fundamento ... la segunda de -

(80) Pedro Astudillo, Opus. cit., pág. 54.

sus funciones es la instrucción, la cual es el verdadero lazo de unión social. Los trabajos públicos están - indicados también como otra de las tareas del Estado, puesto que consideran la construcción de caminos, canales, etc.; como ventajosa para la producción de la propiedad territorial" (81).

Para ellos el Estado debía participar junto - con las diversas clases sociales, en la distribución de la riqueza; este debía proporcionar seguridad e instrucción, además de hacer producir la tierra bajo la forma de trabajos públicos, vgr. caminos, carreteras, etc.; para lo cual necesita recursos los cuales en su opinión se le debían proporcionar amplia y libremente.

Estos recursos debían ser tomados del producto neto por cuanto que es la parte verdaderamente nueva de la riqueza.

"Los fisiócratas comparaban al jefe del Estado con director de orquesta. El primero conforme a las normas del orden natural como el segundo lo hace de acuerdo con las de la armonía melódica; - ninguno es un tirano porque haya que obedecer la batuta política o la musical con la mayor rapidez y precisión y el que no la acata no es un rebelde, no es un revolucionario, sino simplemente un incapaz, un asno que desentona con el resto y al que - por tanto hay que segregar" (82).

Podemos decir siguiendo al autor citado que - la máxima más importante en la política fisiocrática parece ser: "Un mínimo de legislación y un máximo de autoridad".

(81) Ibidem., pág. 64.

(82) Ibidem., pág. 71.

Existe otro pensador que dentro de cualquier trabajo que se precie de ser serio (o al menos de intentar serlo) en el campo económico, se debe estudiar aunque sea brevemente, se trata de Adam Smith, autor del ya clásico libro intitulado "La Riqueza de las Naciones", y es por esto que tocaremos aquí algunos aspectos de su doctrina económica que nos son de utilidad para nuestro tema.

Debemos aclarar que no se trata de un análisis exhaustivo de las ideas económicas de Smith, -- pues esto sería materia de un trabajo específico -- al respecto, sino sólo de ocuparnos de las ideas que nos pueden orientar un poco en el desarrollo de nuestro tema específico.

El gran maestro escocés, es considerado casi-unánimemente como el fundador de la Ciencia Económica; su gran obra "Riqueza de las Naciones" está dividida en cinco libros, el último de ellos es el que nos interesa pues ahí "se refiere a las funciones económicas del Estado, exponiendo los efectos que producen sus gastos y la forma en que obtiene sus ingresos" (83).

Este autor dice que existe un orden natural en la vida económica de las naciones y así propugna por un liberalismo económico señalando: "Si el soberano no quiere sufrir graves decepciones tiene que dejar que los individuos apliquen su trabajo o sus capitales a la actividad que más les acomode, porque no bastaría ninguna sabiduría humana para que el Estado pudiera dirigirlos bien y por lo tanto debe dejarlos en la más completa libertad" (84)

(83) Rangel Couto Hugo. Guía para el Estudio de la Historia del Pensamiento Económico, Ed. Porrúa, S.A. Primera Edición, pág. 43.

(84) Ibidem., pág. 48.

Agrega que "Los gobiernos son siempre y sin excepción los mayores pródigos de la sociedad, dice Smith en apoyo de dicha afirmación, que éstos utilizan el dinero que otros han ganado, con más liberalidad que el propio; aumentan incesantemente la deuda pública, haciendo pasar a manos de los rentistas una gran parte de la tierra y del capital nacional ... que el Estado es un mal administrador porque sus agentes son desidiosos, negligentes y despilfarradores, sin interés en la administración pública" (85).

Señala más adelante que el Estado debe tener atribuciones bien delimitadas, entre las que señala algunas como la administración de justicia, la defensa nacional, la organización de la policía, la construcción de obras públicas, etc.

Otros pensadores son importantes también dentro del estudio histórico que estamos haciendo en el presente capítulo, y así mencionaremos que "Simóni el escritor ginebrino de origen italiano, ha sido considerado como un pensador conservador porque para él la actividad del Estado debería ejercerse para limitar la producción y para frenar la introducción de las nuevas invenciones, de modo -- que el progreso se realizara paulatinamente; en el fondo es un simpatizador de las cooperativas y de los gremios" (86).

"El pensamiento de Sain Simón se caracteriza por una exaltación del industrialismo y por una substitución del gobierno político por un gobierno económico encargado a los magnates de la industria, del comercio y de la agricultura y a los hombres más ilustres" (87).

(85) Astudillo Ursua Pedro. Opus. cit., pág. 71.

(86) Ibidem., pág. 105.

(87) Ibidem., pág. 107.

Para el ilustre pensador ginebrino el papel del gobierno en la sociedad industrial debe limitarse a garantizar a los trabajadores contra la acción improductiva de los holgazanes, a mantener la seguridad y la libertad en la producción.

Agrega que: "El gobierno económico substituirá al gobierno político, lo que significa la buena organización y administración de las materias económicas, para el efecto de mejorar física y moralmente la existencia de todos sus miembros y no simplemente para mantener la autoridad política sobre los hombres" (88).

Podemos decir que una de las principales aportaciones de saint Simón es el papel que adjudica al gobierno en el Campo económico; y sin pensarlo de esta manera allana el camino para una posterior regulación jurídica (Derecho Público Económico) en este campo.

Federico List (1789-1846) propugnó por una economía nacional por lo que "puede afirmarse que Federico List es el precursor de las políticas económicas de los gobiernos. Desde el punto de vista simplemente teórico, List substituyó el concepto puramente estático de los pensadores que le precedieron, por un concepto dinámico, en el cual el Estado tiene un importante papel como representante de los intereses nacionales" (89).

Vamos ahora a dar -por razones de tiempo, - espacio y objetivo de este trabajo- un salto cronológico dentro del desenvolvimiento de las ideas en el campo de lo económico, y así pasando sobre el liberalismo y la escuela histórica, hablaremos brevemente de lo que se ha dado en llamar el "socialismo de Estado".

(88) Ibidem., pág. 108.

(89) Ibidem., pág. 125.

Uno de los libros que sin duda alguna influyeron para el desarrollo de el "socialismo del Estado", fue el que en 1856 escribió Dupont White con el título de "El Individuo y el Estado" en el cual sostuvo que el Estado debía robustecer su poder y extender sus atribuciones económicas.

Louis Blanc otro gran pensador dentro de la historia de las doctrinas económicas sostuvo que "El Estado debe ser el banquero de los pobres", por cuya razón se le vincula ya con la posición de los partidarios del "Socialismo de Estado".

En el último tercio del siglo XIX una serie de economistas partiendo de los conceptos fundamentales de Smith, sostuvieron que el principio de "Laissez Faire" no era un principio científico y que por tanto se imponía la intervención del Estado, con lo cual el liberalismo resultó seriamente limitado. Además, algunos socialistas aunque hostiles al sistema capitalista, esto es, al régimen de la propiedad privada y a la libre empresa, creyeron oportuno que los gobiernos intervinieran para mejorar las condiciones de vida de la clase trabajadora. Estas corrientes provocaron el llamado socialismo de Estado que se caracterizó por una confianza en el poder público y en su intervención en el campo socio-económico, sin detrimento de la propiedad privada" (90).

Y en esta corriente del pensamiento económico surge Karl Johans Rodbertus (1805-1875), abogado prusiano, el cual es un gran impulsor del socialismo de Estado, y propugna por un auténtico régimen constitucional y la existencia de la unidad nacional. En donde el Estado debe llevar las directrices de la vida económica en beneficio de las clases menesterosas.

Ferdinand Lasalle (1825-1864), fue un ilustre e infatigable luchador en pro del intervencionismo de Estado, y dejó profunda huella en el movimiento obrero de Alemania (de 1862 a 1864), decía que la función esencial del Estado era el fomentar el desarrollo del hombre buscando con ello una mayor libertad y equidad social.

----- Adolfo Wagner sostiene que "El Estado es el --
(90) Ibidem., págs. 147-148.

órgano de esa solidaridad moral y por tanto, no puede permanecer indiferente ante la miseria material de una parte de la nación" (91).

Wagner con sus ideas hace que el estado se rehabilite como agente económico "insiste en la debilidad de los particulares y combate las consecuencias de la libre competencia. Deben aplicarse -dice- las atribuciones del Estado, para provocar el bienestar social" (92).

Además con los triunfos de Bismarck en 1866- y 1870 esta corriente ideológica (socialismo de Estado) se vió favorecida notablemente, sobre todo en el campo jurídico práctico de la política.

"El Congreso de Einsenach sirvió como tribuna para proclamar que el Estado era el gran instituto moral de la educación de la humanidad, el cual animado de ideas, debía hacer que las mayorías del pueblo participaran en los bienes de la civilización. Las ideas difundidas en dicho congreso son conocidas como socialismo de cátedra, en razón del gran número de profesores e intelectuales que a él asistieron. Las ideas del Congreso de Einsenach, un poco más radicales constituyen el socialismo de Estado, cuyo máximo exponente es Adolfo Wagner quien en 1876 publica "Fundamentos de la Economía Política" libro en el que refuta vehementemente las viejas ideas clásicas. ..." (93).

Podemos decir que las ideas transcritas con anterioridad respecto del socialismo de Estado, -

(91) Rangel Couto Hugo. Historia del Pensamiento, pág. 94.

(92) Ibidem., pág. 95.

(93) Astudillo Urusa. Opus. cit., p.p. 150-151.

tienen su base fundamental en principios morales de bienestar nacional, con anhelos de justicia en la distribución de la riqueza y un mejor nivel de vida para las clases oprimidas, señalando el camino a seguir al través de la unidad nacional pero sin suprimir la propiedad privada la cual es indispensable para el buen desenvolvimiento de la vida económica de un país. Y es aquí donde desde nuestro personal punto de vista surgen ya las bases, los orígenes del Derecho Público Económico, como instrumento jurídico para regular estas aspiraciones y necesidades sociales.

Karl Marx (1818-1883) y Federico Engels -- (1820-1895), con sus ideas y sus escritos también contribuyeron con la idea del intervencionismo -- del Estado aunque dándole la característica de ser el protector del proletariado.

Existieron también doctrinas relativas a -- los aspectos socioeconómicos de las naciones, las cuales estaban inspiradas en el Cristianismo. Estas doctrinas no estaban de acuerdo con el liberalismo económico capitalista, pero tampoco compugnaban con el socialismo del Estado por completo, más bien propugnaban por un cambio en las conciencias de los hombres, en una justicia social derivada de Dios, que el Estado mediante la expedición de leyes debía regular y procurar.

"El Papa León XIII se preocupó mucho durante su pontificado (1878-1903) por los problemas de la justicia social y en 1891 dió a conocer su Encíclica RERUM NOVARUM, la cual propugnaba por la justicia social y decía entre otras cosas "La equidad exige pues, que el Estado se preocupe por los trabajadores y haga de modo que de todos los bienes que proporcionan a la sociedad les corresponda una parte conveniente y puedan vivir con me

nos privaciones y penalidades" (94).

Con posterioridad el Papa Pío XI en su Encíclica CUADRAGESIMO ANNO en 1931 afirmaba que: "El Estado mediante una organización racional de la vida económica, está obligado a intervenir con el propósito de proteger el bienestar común" (95).

Ya casi en nuestros días el Papa Juan XXIII en su Encíclica MATER ET MAGISTRA en 1961 afirmó entre otras cosas: "El Estado y las otras entidades públicas pueden legítimamente poseer en propiedad bienes instrumentales específicamente cuando llevan consigo un poder económico tal, que no es posible dejarlo en manos de personas privadas sin peligro del bien común" (96).

Recientemente en diversos países del orbe ha surgido como tesis o doctrina para el desarrollo económico la llamada "Planeación para el desarrollo económico", la cual no es en sí misma una teoría especial o particular en el sentido ideológico en que se ha entendido siempre las tesis o doctrinas en el campo histórico del pensamiento económico y social de la humanidad, sino más bien es una nueva manera de enfocar los problemas socio-económicos y jurídicos de las diversas sociedades (es aquí en donde se desarrolla con plenitud el llamado Derecho Público Económico).

"La planeación económica está ligada a la cuestión de si el Estado debe intervenir o no en la vida económica y la solución que ha de darse a esa cuestión, depende de la concepción que se ten-

(94) Rangel Couto Hugo, Opus. cit., pág. 116.

(95) Ibidem., pág. 116.

(96) Ibidem., pág. 117.

ga del Estado y del bien general. Para el socialista, la intervención está plenamente justificada pues el Estado como detentador de los bienes - de producción y representante de la colectividad, es el único que debe dirigir la vida económica. - En los países democráticos los economistas en general, están acordes en que el Estado debe intervenir en los fenómenos económicos y el único punto a debate, es el grado de esa intervención" (97).

Al respecto podemos decir siguiendo las ideas del maestro Astudillo Ursúa: "La planeación económica significa que las decisiones económicas fundamentales son tomadas por los órganos económicos del poder público. La planeación aún cuando tiene sus antecedentes en la intervención del Estado, es algo diferente. Su origen puede encontrarse en un artículo del economista austriaco Von Mises, publicado en 1920 y traducido al inglés en 1935, en el que afirma que una planeación económica no puede funcionar nunca en forma racional y resulta contradictorio que el nacimiento de la planeación tenga precisamente su origen en un adversario de ella. Es cierto que Marx y Engels habían sostenido la necesidad de una gestión planeada de la producción, pero ninguno de ellos se ocupó de los métodos de la planeación económica" (98).

Se desprende de lo anterior que la producción y la distribución (sobre todo en determinados productos considerados de interés general) deben ser planeados y controlados por el Estado, siempre tendiendo éste a buscar el bienestar social general; el problema a resolver en la actualidad es en que forma debe llevarse a cabo dicha

(97) Astudillo Ursúa Pedro. Opus. cit., pág. 233.

(98) Ibidem., pág. 233.

planeación económica, y es ahí en donde el Derecho Económico reviste su total importancia como instrumento jurídico regulador del desarrollo social y de la actividad directora del poder público.

Hemos expuesto ya aunque sea de una manera -- muy breve, el desenvolvimiento que al través de la historia han tenido las diversas concepciones que sobre la intervención del Estado en el campo jurídico - económico se han dado en los diversos sistemas tanto políticos como sociales, como culturales, etc.

No ha sido nuestra intención el estudio exhaustivo de todas y cada una de las teorías o tesis que a este respecto se han dado en el devenir histórico de la humanidad, pues nuestra única intención era limitarnos a encontrar los antecedentes que dieron lugar de alguna manera al desarrollo de ese nuevo enfoque jurídico que hoy en día es llamado Derecho Público Económico.

Parecería que algunas de las ideas expuestas en este capítulo no tuvieran relación con el tema específico de este trabajo, más como ya lo he dicho con anterioridad en el presente ensayo, debemos tomar en cuenta que al ser un concepto relativamente nuevo el que configura la base central de nuestro análisis teníamos que tomar de una manera un tanto cuanto especulativa los antecedentes que dentro del devenir histórico de la humanidad se han presentado, y que, según nuestro entender han servido o fomentado de alguna manera el desarrollo de este nuevo enfoque que se da en el campo de lo jurídico.

Por lo que respecta a lo tocante de las más modernas concepciones que se han dado en diversos-

países de la actualidad, sobre este tema, nos reservamos un análisis más profundo de cada uno de ellos cuando tratemos el punto del Derecho Comparado en el siguiente capítulo.

Pasaremos ahora a hablar de nuestro país, y por lo tanto haremos -siguiendo el mismo método-- un análisis breve pero conciso de los antecedentes históricos en México que han servido para el desenvolvimiento y desarrollo de este nuevo enfoque jurídico que se ha dado en llamar Derecho Público Económico.

C A P I T U L O T E R C E R O

DERECHO PUBLICO ECONOMICO EN MEXICO

En este capítulo hablaremos brevemente de los antecedentes históricos que se han dado en México, con respecto a la intervención del Estado -- (Poder Público, Gobierno, etc.), en la economía nacional, como punto de partida estructural para la regulación jurídica de este fenómeno que día a día se da más en el acontecer jurídico-político en diversos países del orbe; y que en la doctrina jurídica de los mismos se le conoce con el nombre de -- Derecho Público Económico.

Pasaremos luego, al análisis de las bases -- constitucionales vigentes (en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), en nuestro sistema jurídico nacional que es de donde en principio se desprende este nuevo enfoque llamado Derecho Público Económico; tratando de comentar las -- disposiciones más relevantes de nuestra Carta Magna, con la mayor profundidad posible.

Por último hablaremos un poco -- de manera -- muy general-, de cómo es contemplado este nuevo enfoque jurídico llamado Derecho Público Económico -- en Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos de Norteamérica y Argentina, atendiendo más bien al análisis de casos concretos en los que el Estado interviene en la economía respectiva.

Seguiremos en este capítulo el método utili-

zado en el anterior, en tanto que trataremos de ser poco esquemáticos para narrar las etapas del desenvolvimiento histórico referente a la intervención del Estado en el campo económico, comentando sólo aquellos momentos de la historia que nos interesen.

VI.- Antecedentes Históricos:

Antes de entrar al estudio de las diversas civilizaciones que conformaron nuestra historia en la época precortesiana debemos señalar como lo hace el maestro don Andres Serra Rojas que: "Al emplear el término "Estado", indicamos que no debe aplicarse esta expresión para identificar a las formas indígenas, porque no existió un "estado azteca" o un "estado maya", según el concepto moderno y occidental de este término. Cuando se emplean las palabras estado, imperio, monarquía, reino, federación, referidas a estos aspectos de una forma de política primitiva de la cultura indígena, se expresan exclusivamente a situaciones rudimentaria de convivencia política. La sabiduría de esas culturas rudimentarias se concentraba en la casta sacerdotal que servía de guía e inspiraba a los gobernantes" (99).

Y así agrega que: "Por lo que se refiere al Derecho, los grupos indígenas precortesianos dispusieron de un derecho consuetudinario, traducido en costumbres, usos, prácticas y hábitos que regulaban aspectos importantes de la vida política, económica y social, tal como se describe en los códigos, bajo relieves, jeroglíficos, pinturas y en las narraciones posteriores de los cronistas de la conquista. Debemos recordar el respeto de los aztecas por las formas políticas y el Derecho

(99) Serra Rojas Andrés. Derecho Económico. Ed. Porrúa, S.A., México 1981, primera edición, p.p. 123-124.

de los pueblos sometidos" (100).

Por supuesto que hablamos del Derecho en general ya que en estos tiempos se desconocían las divisiones entre derecho público y derecho privado.

Es importante apreciar cómo desde estos remotos tiempos, y aún a pesar de que existía un gran atraso en algunos aspectos de las culturas autóctonas de nuestra tierra, el derecho ya existía - ahí como un instrumento regulador de conductas, - tanto del "gobierno" como del pueblo.

Es importante que analicemos en quien recaía el poder en estas antiguas civilizaciones, para así poder entender de que manera "el gobierno" tenía ingerencia dentro de la economía de la Ciudad y así tenemos que: "La autoridad superior era el emperador o el tlatoani 'el que habla' y su poder, aunque aparente ilimitado se subordinaba a los consejos y tradiciones. Este sistema electivo fue - sufriendo diversas transformaciones, en la constante evolución de los grupos indígenas. El monarca disponía de una severa organización administrativa, la militar, la burocracia y la sacerdotal. Milicia y culto eran las dos bases en las que se apoyaba esta estructura" (101).

Notamos que existían también ya con un grado un tanto cuanto evolucionado para su época y circunstancias, la prestación por parte del gobierno, de diversos servicios públicos tales como tribunales, mercados, educación, policía, caminos, etc.

(100) Serra Rojas Andrés. Opus cit., pág. 125; J. Kohler "El Derecho de los Aztecas".

(101) Ibidem., pág. 127.

En lo que se refiere al aspecto financiero - de los aztecas podemos decir que: "Por la especial naturaleza de su sistema monetario, la política hacendaria de los mexicanos (aztecas) tuvo que plantearse recurriendo a la imposición de tributos en especie y en servicios, para hacer frente a los gastos públicos" (102).

Vemos que ya en aquellas lejanas épocas existía el principio de generalidad en cuanto a la imposición de los tributos, sólo que había tantas excepciones (para los sacerdotes, los huérfanos, los indigentes, los esclavos), que se perdía el principio entre tantas excepciones.

Se dice que los tributos recaudados se destinaban al sostenimiento del monarca, de la milicia, a la construcción y mantenimiento de obras públicas, etc. Además el gobierno se hacía cargo en épocas de sequías de otorgar alimentación a los pueblos dominados.

Podemos apreciar que entre los aztecas, ya existía una infraestructura económica importante, y en la cual "el gobierno" participaba con gran energía, vemos así que de los tributos recaudados una parte de los mismos se destinaba a la construcción de mercados, calzadas, templos, edificios públicos, etc.

Con lo antes expuesto nos damos una idea del papel que tenía "el Estado" dentro de la economía azteca, pero obviamente tuvieron que pasar muchos siglos antes de que se vislumbrara una regulación jurídica concreta al respecto.

(102) López Rosado, Opus. cit., pág. 52.

Vemos que en la época de la colonia, el gobierno se formó de la siguiente manera: a) El Virrey (como representante de la corona española y máxima autoridad de las nuevas tierras), b).-- Las Audiencias reales, c).- Los Gobernadores y Adelantados, d).- Los Intendentes, e).- Los Corregidores, f).- Los Ayuntamientos. De esta manera el poder se concentraba en los reyes de España (por conducto del Virrey) y no se dió aquí -- germen alguno que nos sirva como base para encontrar algún antecedente sólido de lo que hoy se llama Derecho Público Económico.

No se puede negar que el "Estado" tenía el monopolio de la industria y el comercio y por tanto existían ya algunas disposiciones que regulaban esto.

"La Corona Española se reservó para ella -- sola el derecho de comerciar con América, lo que constituyó un franco monopolio". (103).

"La política general financiera de cada territorio fue regulada por la Junta Superior de la real hacienda integrada por el Virrey o Gobernador, los oficiales reales, el juez técnico y el fiscal de audiencias" (104).

Aquí podemos apreciar como desde esas remotas épocas ya existían por parte de los gobernantes medidas (y personas o comisiones determinadas), para regular los aspectos financieros.

(103) Ibidem., pág. 123.

(104) Ibidem., pág. 142.

Se dice por diversos historiadores que en sus principios la hacienda pública de la Nueva España no tenía ningún control y se encontraba en plena desorganización, lo cual originaba entre otras cosas que los fondos recaudados (llamados masa remisible) que debían enviarse a España llegaran muy disminuídos, por lo que esto traía aparejado un sin número de problemas posteriores como por ejemplo una mayor tributación para la colonia, etc.

Y así vemos como llegada la época independiente, la mayoría de las instituciones administrativas coloniales subsistieron, durante la época inicial de organización del Estado.

"Diversas leyes españolas estuvieron vigentes, en materias muy importantes como la minería, agua, baldíos y otras, durante una parte del siglo XIX, con las modificaciones que paulatinamente se hubieron de introducir" (105).

Pero al surgir la independencia política de nuestra patria, surgen también un sin número de problemas, entre los que destaca por su importancia el de crear la estructura jurídica que rigiera al nuevo Estado mexicano y así vemos que: "Consumada la independencia nacional, don Agustín de Iturbide comienza a preocuparse por estructurar el Estado mexicano como independiente y soberano, bajo las siguientes bases: 1.- Con una Constitución Política que defina la organización del país, y 2.- Con su organización administrativa" (106).

Debemos hacer mención también del pensamiento de uno de los más ilustres mexicanos de la época de la independencia y así diremos que: El Bando de don Miguel Hidalgo y Costilla del 6 de

(105) Serra Rojas Andres, Opus. cit., pág. 144.

(106) Ibidem., p.p. 148-149.

diciembre de 1810, puede considerarse como el antecedente histórico más remoto del Derecho Económico mexicano; entre otras cosas tenía por objeto su - primir las gabelas en la nación (las cuales provenían de España), suprimía los tributos específicos para los indios y se iniciaba la libertad en materia industrial.

"Muy importante también como antecedente histórico de nuestro derecho económico, es el contenido de los 23 puntos del ilustre don José María Morelos y Pavón, quien en ellos se refería ya a la - tecnología extranjera" (107).

Con posterioridad encontramos el Decreto Constitucional de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, documento en el cual podemos encontrar las raíces de algunas disposiciones constitucionales vigentes.

"En la Constitución Política de 1824 y en una época en que el mundo en general sigue estructurado en el Estado liberal, encontramos como una anticipación intervencionista la frac. II del artículo 50 en que se le conceden facultades al Congreso, - la cual dice así: II.- Fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos, canales y su mejora ..." (108).

Con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824 nace el Estado mexicano. Y asimismo en el devenir histórico del Estado mexicano numerosas obras se formularon con el propósito de crear o comentar las diversas instituciones jurídico-administrativas, en un largo proceso para la debida integración de la estructura formal del Estado.

(107) Rangel Couto Hugo. El Derecho Económico, op.cit.p.69.

(108) Ibidem., pág. 70.

Paulatinamente se fue integrando la unidad - del Estado de derecho mexicano y la consagración - de este fenómeno se plasmó ya en la Constitución - Política de 1857, en la que también se consagró el principio toral de sustentación del esquema jurídico que nos rige, como lo es el principio de legalidad, a partir de entonces las instituciones jurídicas liberales consagraban nuevas tareas a la administración pública.

"La Constitución Política de 1857 significó un gran adelanto para México en muchos aspectos, -- pero por lo que toca a lo social y económico, aunque pudo haber avanzado -- y como se sabe varios diputados ilustres lucharon denodadamente para conseguirlo, se quedó en su época de individualismo. y -- el liberalismo económico impuso su tónica" (109).

"Dentro del criterio liberal, las facultades de la Federación eran reducidas, y un poco más extensas las de las entidades federativas. Pero -- un largo proceso histórico revela la continua ampliación de facultades del Estado Federal, y la reducción de las facultades de las entidades" (110).

Vemos así como al través del desenvolvimiento que se iba dando en nuestro país, tanto en lo político como en lo jurídico, prevalecía sin embargo el olvido por el aspecto económico, la realidad sin embargo era y es mucho más fuerte que cualquier teoría o doctrina, y al final demostraría su poder.

Sin embargo, podemos decir que: "La Constitución de 1857 se ha caracterizado en nuestra evolución constitucional como la estructuración definitiva del Estado mexicano en las formas republicana, representativa, democrática y federal, y así mismo, como la consagración más rotunda y decisiva

(109) Ibidem., pág. 72.

(110) Serra Rojas Andrés. Opus. cit., pág. 155.

de los derechos del hombre" (111).

En la opinión de Miguel de la Madrid Hurtado- (Opus. cit., pág. 102), existieron tres puntos fundamentales que caracterizan el pensamiento económico de la Constitución de 1857, y que son: la pro-piedad, la cuestión de los trabajadores y la libertad de comercio e industria.

Las Leyes de Reforma han tenido también gran- importancia tanto jurídica como económica dentro - del desenvolvimiento histórico que estamos estudian- do; por citar alguna de ellas de mayor relevancia- para nuestro estudio citaremos por ejemplo, la Ley- de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos de - 12 de julio de 1859.

De las reformas y adiciones que sufrió la -- Constitución de 1857, podemos mencionar vgr. la del artículo 124 en la época porfirista para suprimir - alcabalas y aduanas en el interior del país (refor- ma del 17 de mayo de 1882 y posteriormente del 26 - de noviembre de 1884); el mismo precepto fue refor- mado en 1886 en lo concerniente al régimen económi- co de los estados.

Saltándonos algunos acontecimientos, pasare-- mos al estudio y comentario referente al pensamien- to que al respecto tuvo el presidente Lerdo de Teja- da y así tenemos que para "Frank A. Knapp Jr. en su obra sobre Lerdo de Tejada, publicada por la Univer- sidad Veracruzana, pág. 268, comenta: "En materia- de asuntos económicos, Lerdo aceptó una doctrina de un puro Laisses faire" (112).

(111) De la Madrid Hurtado Miguel. El Pensamiento Económi-- co en la Constitución Mexicana de 1857, 2a. Ed. Porrúa, S.A., 1982, p. 101.

(112) Serra Rojas, Opus. cit., pág. 159.

Para Lerdo de Tejada el Estado no debía ser un tutor o apoderado de los particulares dentro de la actividad económica o sea en otras palabras estaba en contra del intervencionismo estatal.

Por lo que hemos visto "La política gubernamental en materia de desarrollo económico durante la administración de Lerdo fue uno de los aspectos más importantes del período. Las normas económicas de Lerdo, estrechamente vinculadas con su política exterior y centradas en torno al problema de definir las bases en que habrían de fundarse la entrada del capital extranjero en México, estuvieron caracterizadas por el nacionalismo y el *laissez faire*" (113).

En lo referente al porfiriato, podemos decir que el país vivió bajo un régimen conservador de tendencias capitalistas, con ligeros atisbos de intervencionismo estatal.

Sin embargo, en esa época podemos destacar -- el pensamiento del maestro don Justo Sierra el cual en contadas ocasiones se opuso abiertamente a las ideas económicas del entonces Secretario de Hacienda el Señor Limantour, y así vemos como: "... Y en diciembre 31 de 1907, Sierra contesta en tono polémico una carta del Ministro de Hacienda Limantour, relativa a una nueva ley sobre educación, en la que entre otras innovaciones se proponía elevar los sueldos a los profesores de enseñanza primaria ..." (114).

(113) Serra Rojas Andres. Opus cit., pág. 160.

(114) Jesús Silva Herzog. El Pensamiento Económico Social y Político de México 1810-1967, F.C.E. 1967, p. 298.

El desencadenamiento posterior de la violenta Revolución de 1910, si bien es cierto que en su primera etapa fue una revolución política, posteriormente se convirtió en una revolución económica; y así se sustentan los principios jurídicos de Querétaro, por los cuales -y tal vez sin la intención- el Estado adquiere una más amplia intervención en la vida económica nacional.

"La Constitución de 1917 conservó la doctrina liberal en numerosos preceptos, pero al mismo tiempo introdujo la novedad de los principios estatistas, que pronto habrían de provocar una crisis contradictoria con el sistema anterior. En forma inevitable estos principios acabaron por informar la política gubernamental" (115).

Fue un grupo renovador de elevados ideales - el que en el Congreso Constituyente de 1916-1917, expresó y posteriormente plasmo en la Carta Fundamental nuevos preceptos de justicia social y desarrollo económico.

Es aquí en donde podemos encontrar ya en forma precisa y contundente las bases jurídicas de lo que hoy se conoce como Derecho Público Económico, como más adelante lo analizaremos con detenimiento.

"La Constitución de 1917 presenta características sui generis en cuanto que rompe con la ortodoxia constitucional que se venía viviendo hasta ese año, al dejar de ser un simple ordenamiento - de organización y conformación de la estructura jurídico-política de la formación social mexicana, para erigirse en el primer ordenamiento jurídico-de resguardo, protección y tutela de los derechos sociales del hombre. En esa virtud, los princi - (115) Serra Rojas Andrés. Opus cit., pág. 168.

pios fundamentales infieren en una estructura económica basada en el ideal de justicia social, en donde el interés individual de los gobernados se subordina al interés general de la sociedad" (116).

El mismo autor agrega: "Precisamente en el claustro de la Constitución de 1917, se contienen principios fundamentales en materia socio-económica y de los que se deriva el Derecho Económico Mexicano"

Cabe mencionar aquí las palabras del insigne mexicano don Gonzálo Robles "Nuestra Revolución - fue esencialmente agraria y obrera. Ya lo hemos dicho en otra ocasión, con ello se proponía crear una economía más vigorosa y diversificada, a la vez que más equilibrada y estable, con mercados -- internos más amplios. La fórmula era simple: elevar económicamente a la población. Sin embargo, - en el camino se han sembrado desconfianzas y se ha producido agitación, no viéndose claro lo que debería ser diáfano; esto amén de errores que nunca faltan en toda obra humana. Lo peor que le podría pasar es quedarse trunca" (117).

Estas palabras nos revelan un aspecto filosófico de los ideales que dieron origen a nuestra revolución de 1917, que fue sin dudarle el motivo -- primordial para la elaboración de nuestra actual Carta Magna. Debemos decir que en el Derecho Constitucional mexicano la economía tiene una importancia decisiva, pues basta para esto analizar diversos preceptos constitucionales tales como los artículos 3°, 4°, 25°, 26°, 28°, 73°, etc.

(116) Arturo Pueblita Pelisio. Elementos Económicos en las Constituciones de México. Ed. Limusa, 1a. ed. 1982, p. 97

(117) Gonzálo Robles, Ensayos sobre el Desarrollo de México; Banco de México, S.A. y F.C.E. 1a. edición, 1982, p. 84.

"..... la estructura peculiar de nuestra constitución la hace eminentemente socialista; pero de un socialismo peculiar que no puede definirse sino en esta forma: Socialismo Constitucional Mexicano, con lo cual puede y debe distinguirse de cualquier otro que se practique en el mundo o que se formule en teoría" (Hilario Medina, ex presidente de la Suprema Corte de Justicia. Discurso en honor de Carlo - L. Garcida. 1949)" (118).

Pero siguiendo con el análisis histórico que nos ocupa diremos que, como nos comenta el gran historiador don Jesús Silva Herzog (El Pensamiento Económico, Social y Político de México. 1810-1964). - se puede encontrar en el pensamiento de don Francisco I. Madero sobre todo en su obra "La Sucesión -- Presidencial" publicada en 1910, una clara idea respecto a la necesidad que existía en esa época de que se diera un cambio en lo político con trascen- dencia en el campo jurídico y económico, tendiente- a lograr una mayor justicia social.

Es pues evidente, que a pesar de que no se habló con claridad de una regulación jurídica concreta sobre la actividad económica del Estado, si se vió ya la necesidad de cambiar las estructuras (con servadoras y obsoletas) jurídicas para lograr una mayor distribución de la riqueza y alcanzar en lo - posible una mayor justicia social; esto último nos dá la pauta para pensar que surge desde ese momento la semilla que con posterioridad germinaría en la Constitución Política de 1917, y que dió las bases- para el actual Derecho Público Económico mexicano.

No obstante lo cual el mismo autor agrega que: "Madero estaba convencido en el fondo de su pensa- miento de que el Estado debía ser únicamente un pro- ductor de seguridad; que debía "dejar hacer y de -

(118) Serra Rojas Andres. Opus cit., pág. 171-172.

jar pasar" en todo lo concerniente a la vida econó--mica y social, limitándose a garantizar la propie -dad y el goce de la libertas" (119).

El autor antes mencionado nos dice también que a Madero le importaban sobre todo los problemas políticos, y secundariamente los económicos y socia -les, ya que según sus propias palabras "los trabaja -dores querían pan no libertad", error fundamental - en su pensamiento y acción política.

No podemos dejar de mencionar aquí a diversos -pensadores, que sin duda alguna influyeron de múlti -ples y muy variadas formas para la estructuración - de nuestro vigente sistema jurídico constitucional, entre ellos debemos mencionar a Andrés Molina Enrí -quez, Fernando González Roa, Salvador Alvarado, Al -berto J. Pani, Rafael Nieto, Luis Cabrera, los her -manos Flores Magón, Narciso Bassols, Alfonso Reyes, etc.

Es a partir del gobierno del General Lázaro - Cárdenas cuando comienza de manera firme y decidida la intervención del Estado en el campo económico, y por consiguiente cuando comienza a surgir una mayor legislación al respecto.

"Cárdenas ocupó la presidencia el 30 de noviem -bre de 1934, y en contraste con Rodríguez, salvo en lo que se refiere a impuestos, inmediatamente postu -ló una revolución social directa. Cárdenas opinaba que la vía tradicional de México había de cambiar, - pues de lo contrario la nación mexicana nunca llega -ría a integrarse. Su programa exigía beneficios in -mediatos para las masas Para hacer de México un país económicamente independiente Cárdenas des -membró latifundios inmemoriales que por mucho tiem -

(119) Silva Herzog Jesús. Opus. cit., pág. 435.

po habían dominado la vida de los mexicanos" (120)

Y así vemos como México entró a un período - de desarrollo económico de 1940 a 1958, del cual fue responsable sin duda alguna Lázaro Cárdenas, - a pesar de que tal vez no previó sus alcances para después de su gobierno (el cual culminó precisamente en 1940).

"Miguel Alemán, primer Presidente civil electo en llegar a la presidencia de México desde Madero, dió a la revolución económica una base ideológica de 1946 a 1952. El nuevo grupo de Alemán- (llamado "los licenciados"), integrado por líderes con educación universitaria, se manifestó en favor del desarrollo de la industria y de la infraestructura" (121).

Miguel Alemán ofreció la alternativa siguiente: el Estado alentaría el desarrollo individualista y capitalista de la sociedad, esto significó un cambio radical respecto de la corriente política del cardenismo, pues resurgió así el auge de la iniciativa privada en el campo económico pero con la ventaja de estar protegida y auspiciada en su desarrollo por el propio Estado.

Sin embargo, el derecho era ya en estas épocas un instrumento muy valioso para que el Estado (gobierno) pudiera llevar a cabo sus fines, y así la política económica de nuestro país se fue haciendo institucional.

(120) James W. Wilkie. La Revolución Mexicana (1910-1976), Gasto Federal y Cambio Social, FCE, la edición en español, de la 2a. en inglés, 1978, p. 105.

(121) Ibidem., pág. 116.

Posteriormente Adolfo Ruiz Cortines (1952 a ---- 1958), "recortando aún más los gastos administrativos, logró cierta alza en el porcentaje de los gastos nacionales ejercidos, para invertir la en la revolución económica patrocinada por el Estado; en 1954 los gastos en pro de la economía llegaron a un máximo sin precedente de 57.9%" (122).

En el período del Presidente Adolfo López Mateos que fue del año de 1958 al de 1964, la participación del Estado en el campo económico se puede decir que a pesar de ser intensa fue muy discreta, ya que también se le permitió a la iniciativa privada el manejo de gran parte de la actividad económica nacional. López Mateos pretendió "encauzar el desarrollo nacional, hacerlo equitativo y extenderlo a todos"; y emprendió la llamada "revolución integral", esto es, tomó aspectos de la revolución social y aspectos de la revolución económica y trató de contemplarlos de manera global.

Es aquí en donde la reglamentación jurídica de la intervención del sector público en el campo económico es ya una verdadera realidad, y el acto (material y jurídico) más ejemplificativo a este respecto fue la llamada Nacionalización de la Industria Eléctrica.

"López Mateos también insistió en la participación del Estado en inversiones privadas, para emprender y garantizar el desarrollo de la industria y los recursos necesarios para el crecimiento económico de México" (123).

(122) Ibidem., pág. 119.

(123) Ibidem., págs.127-128.

El autor que nos ocupa, tratando de hacer un resumen de la intervención que ha tenido el Estado en el campo político económico a partir de 1930 nos dice: "El estado activo ha desempeñado un papel cada vez más importante en la integración de la nación mexicana desde que se dieron los primeros pasos vacilantes hacia la acción expansionista del gobierno durante los años de 1930 a 1933. Con la llegada de Cárdenas al poder en 1934, los que abogaban por el estado activo entraron en lucha con el ala callista de la Familia Revolucionaria. Calles fue expatriado de México en 1936 lo que permitió cumplir con el postulado de la Constitución de 1917, de que el papel del Estado deberá ser decisivo en asuntos nacionales" (124).

VII.- Bases Constitucionales:

Ahora trataremos lo relativo a las bases de sustentación jurídica de mayor jerarquía dentro de nuestro sistema jurídico político, que le dan a nuestro Derecho Público Económico la característica o cualidad de su vigencia e importancia.

Al respecto abordaremos aquellos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, que a nuestro juicio sean de mayor importancia para justificar la intervención del Estado (Poder Público, Sector Público, etc.), dentro de la economía nacional, que es el campo de acción que regula el Derecho Público Económico.

Es importante señalar que los preceptos que se analizan serán tratados por el orden que guardan en nuestra Carta Magna, haciéndolo así, para tratar de llevar cierta congruencia en la exposición del tema.

(124) Ibidem., pág. 129.

Trataremos de analizar lo más detalladamente posible (inclusive cuando sea necesario párrafo - por párrafo), las disposiciones jurídicas que así lo ameriten, intentando también hacer un comentario general al final de cada precepto.

Cabe señalar aquí, que sólo abordaremos el estudio de los artículos constitucionales que por su contenido o significación establezcan las bases jurídicas del Derecho Público Económico mexicano.

Artículo 3°.- "La educación que imparta el Estado - Federación, Estados, Municipios - tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él a la vez el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia:

I.- Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación

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

b).- Será nacional en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica, y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c).-
....." (125).

Parecería a simple vista que lo antes transcrito no tuviera ninguna relación con nuestro tema central, pues podría decirse que lo que nos interesa es encontrar las bases jurídicas de la intervención del Estado (Poder Público, Gobierno, etc.) en la economía nacional.

Sin embargo es de suma importancia la parte-relativa del artículo 3° Constitucional que transcribimos en líneas anteriores por las siguientes razones.

En la parte relativa del precepto analizado, se faculta y se obliga al Estado (Poder Público, Gobierno, etc.); tanto en su representación federal como estatal y municipal, a que la educación-impartida por él norme el criterio del educando-- en el sentido de que la democracia es la estructura jurídico-política que lo llevará a un mejora--miento económico, tanto individual como colectivo. Esto lo entendemos como una intervención indirecta o condicionante del Estado en el campo económico, ya que utilizando su Poder Público va a formar en sus educandos una idea de lo que significa dentro de nuestro sistema el desarrollo económico; esto tiene implicaciones sociológicas y psicológicas (colectivas) de suma importancia en la vida económica nacional.

En el apartado b).- de la fracción I referente al precepto que se estudia, se faculta y se obliga al Estado para que por medio de la educación oriente a sus educandos, para que en una acción conjunta (gobernantes-gobernados), logren el

(125) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Sexagésimo octava edición. Ed. Porrúa, S.A., 1981, p.p. 7 y 8.

mejor aprovechamiento de nuestros recursos, lo -
cual entra ya en el campo económico, pues debemos
entender que se habla de recursos en general ta -
les como por ejemplo: recursos naturales (agua, -
alimentos, metales, sales, hidrocarburos, etc.), -
recursos técnicos y científicos tales como (medi -
cinas, industrias, etc.), y recursos humanos ta -
les como la capacitación del personal que sirva -
al Estado y también a las empresas privadas. To -
do esto con el afán de asegurar "nuestra indepen -
dencia económica"; como nación libre y soberana;
con base precisamente en la intervención que el -
Estado tenga -mediante la educación- y que va a -
repercutir de alguna manera en la economía nacio -
nal.

A mayor abundamiento, este precepto consti -
tucional es más importante de lo que puede supo -
nerse y además es la vía jurídica más apropiada -
para que el Estado intervenga en la economía na -
cional, pero no como un rector totalitario y omni -
potente, al cual se le obedece más por temor e im -
potencia que por respeto y conciencia de lo que -
es conveniente para el país.

Es mediante la educación como se logra con -
cientizar a un pueblo y como se logra el verdade -
ro desarrollo económico, pues de otra manera solo
se logra subyugar, oprimir, abusar (aprovechando
la ignorancia del pueblo), a las diversas clases -
sociales que junto con el propio Estado partici -
pan en la economía del país.

Contamos pues, con la base jurídica de sus -
tentación primordial relativa a la intervención -
del Estado en la economía nacional, es tiempo ya -
de que tomemos conciencia de ello y lo llevemos a
la práctica, exigiendo al Estado la obligación de
impartir la educación en los términos marcados --
por el Constituyente de 1917, y cumpliendo como -

educandos nuestra obligación de coadyuvar con el-Estado para el verdadero desarrollo económico nacional; de tal manera que -basados en una buena-preparación- podamos y sepamos defender nuestros-derechos y limitar la acción del Poder Público -- para que éste no cometa arbitrariedad alguna, ni-actúe con negligencia en el manejo de las finan- zas públicas principalmente.

En otras palabras lo que hemos querido de--cir líneas arriba es que la intervención que el -Estado realice en la economía nacional debe estar regida principalmente por el Derecho Público Eco-nómico, y debe manifestarse no sólo en forma de -empresas públicas, fideicomisos, industrias para-estatales, etc.; sino también y principalmente -en el campo educativo, de información veraz de -los problemas económicos nacionales, orientación, verdadera preparación de funcionarios públicos -- evitando en lo posible la improvisación-, etc.; -todo esto en beneficio del pueblo y tendiente a -un verdadero desarrollo económico nacional inte--gral.

Artículo 4°.-
.....
.....

"Toda familia tiene derecho a disfrutar de-vivienda digna y decorosa. La ley establecerá -- los instrumentos y apoyos necesarios a fin de al-canzar tal objetivo" (126).

(126) Decreto por el que se reforma el artículo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi- canos, D.O. 7-II-83.

Este párrafo es sin lugar a dudas un apoyo -- más para la intervención del Estado en el campo -- económico nacional, en este caso sentando las ba -- ses jurídicas para que el Poder Público pueda in -- tervenir en el factor vivienda que sin duda alguna posee hoy en día graves repercusiones en la econo -- mía nacional.

Esta reforma adolece de una mala técnica gramatical y jurídica, ya que la segunda parte del -- párrafo que se analiza debió decir: "... El Es -- tado establecerá los instrumentos y apoyos neces -- rios a fin de alcanzar tal objetivo. "Y no como -- lo dice el texto de que "La ley establecerá los -- instrumentos..." pues la ley es sólo un instrumen -- to del Estado, y es éste quien en forma exclusiva -- debe proveerse de los instrumentos necesarios (le -- yes, reglamentos, decretos, etc.), para alcanzar -- sus fines. Es más si la intención de los legisla -- dores fue la de establecer que, sería el Congreso -- de la Unión o en su caso las legislaturas locales -- (de los tres Poderes del Estado), los únicos órga -- nos facultados para ello, esto en rigor técnico de -- bió quedar establecido en las facultades que le -- son conferidas tanto al Congreso de la Unión como -- a los Congresos locales en sus respectivas Consti -- tuciones.

El derecho a la vivienda es uno de los temas -- que hoy en día revisten más importancia, dada la -- carencia y la anarquía que existe para obtenerla. -- Por tanto el Estado queda desde ahora facultado -- constitucionalmente para intervenir y regular este -- aspecto que en esencia es económico.

Artículo 27°.- "La propiedad de las tierras -- y aguas comprendidas dentro de los límites del te -- rritorio nacional corresponden originariamente a -- la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de -- transmitir el dominio de ellas a los particulares --

constituyendo la propiedad privada". *

Es precisamente en el precepto que se analiza, en donde se establece con mayor detalle -dentro de nuestra Constitución-, las facultades y -las áreas en donde el Estado o Poder Público va a intervenir para regular la economía nacional.

En este primer párrafo que se estudia, queda expresamente establecido que la Nación (Estado, -Gobierno, Poder Público, etc.) es la propietaria-originaria de todas las tierras y aguas que pertenezcan al territorio nacional. Además se establece la base jurídica -tan importante en nuestro sistema jurídico-económico- para que el Estado pueda constituir la propiedad privada de dichas tierras y aguas, cuando así sea procedente conforme a derecho.

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

El Estado utilizando su Poder Público, está-facultado jurídicamente para mediante la figura de la expropiación pueda "hacerse" de los bienes c -servicios que sean necesarios en un momento determinado para el mejor desarrollo económico nacional, vgr. el Decreto que Nacionalizó la Banca Privada y expropió todos los bienes propiedad de la misma (D.O. 1-IX-82)

* Art. 27° tomado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sexagésimo Octava Edición, Ed. Porrúa, S.A., 1981, p.p. 20 a 32.

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades -- que dicte el interés público, así como el de regu -- lar, en beneficio social, el aprovechamiento de -- los elementos naturales susceptibles de apropia -- ción, con objeto de hacer una distribución equita -- tiva de la riqueza pública cuidar de su conserva -- ción lograr el desarrollo equilibrado del país y -- el mejoramiento de las condiciones de vida de la -- población rural y urbana. En consecuencia, se dic -- tarán las medidas necesarias para ordenar los asen -- tamientos humanos y establecer adecuadas provisio -- nes, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y -- bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de -- planear y regular la fundación, conservación, mejo -- ramiento y crecimiento de los centros de pobla -- ción; para el fraccionamiento de los latifundios, -- para disponer, en los términos de la Ley Reglame -- naria, la organización y explotación colectiva de -- los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la -- pequeña propiedad agrícola en explotación; para -- la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; -- para el fomento de la agricultura y para evitar la -- destrucción de los elementos naturales y los daños -- que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la -- sociedad....."

Aquí se sientan las bases jurídicas más impor -- tantes, que facultan al Estado para intervenir de -- manera directa en el campo económico nacional, en -- áreas vitales como son: imponer modalidades a la -- propiedad privada, la distribución de la riqueza -- pública, fomentar el desarrollo de las comunidades -- urbanas y rurales, ordenar lo relativo a los --- asentamientos humanos, establecer medidas tendien -- tes al reparto equitativo de tierras y aguas, vigi -- lar la conservación de bosques, realizar y supervi -- sar obras públicas, etc.

Tales disposiciones de rango constitucional --

son las que a pesar de que para la doctrina clásica pertenecen al Derecho Constitucional por lo general, y otras veces al Derecho Administrativo; - en la actualidad una parte progresista de los estudiosos del Derecho, las consideran como bases jurídicas de donde se desprende este nuevo enfoque - que llamado Derecho Público Económico.

"Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; - de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes - de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y de salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional".

La Nación (Estado, Gobierno o Poder Público), está facultada para disponer de todos los recursos enumerados en el párrafo que se comenta, con lo cual su intervención en el campo económico nacional adquiere una relevancia total.

Con estas bases es el Poder Público quien - al intervenir en el campo económico nacional marca las directrices de las demás clases o factores que coadyuvan con el Estado al desarrollo económi

co de México; y así tenemos que por ejemplo: El Estado al través de Petróleos Mexicanos (PEMEX) - va a generar no solo actividad económica para los trabajadores de dicha empresa, sino que toda la -- economía nacional referente al petróleo y sus de -- rivados (precio, concesiones a particulares, crea -- ción de industrias para la elaboración de subpro -- ductos, etc.), estará regida por el Estado en este caso al través de PEMEX.

"Son propiedad de la Nación las aguas de --- los mares territoriales, en la extensión y térmi -- nos que fije el derecho internaciona; las aguas -- marinas interiores; las de las lagunas y esteros -- que se comuniquen permanentemente o intermitente -- mente con el mar Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alum -- bradas mediante obras artificiales y apropiarse -- por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija -- el interés público o se afecte otros aprovechamien -- tos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su ex -- tracción y su utilización y aún establecer zonas -- vedadas al igual que para las demás aguas de pro -- piedad nacional"

No se puede negar que es en el mar y en las -- diversas aguas del país en donde se encuentran un -- sin número de elementos y materias primas que sus -- tentan el crecimiento económico nacional, sobre -- todo en últimas fechas. Es también el Estado -- quien está facultado jurídicamente para aprovechar en primera instancia dichos recursos, y para dictar las normas generales para su mejor utilización por parte de los particulares en su caso.

Tenemos varios ejemplos del intervencionis -- mo estatal en este campo, que a pesar de no haber -- dado resultados muy favorables, se pueden conside -- rar como un intento del Gobierno para atender el -- lineamiento constitucional que se analiza; vgr. -

la constitución de la empresa Productos Pesqueros Mexicanos, las diversas instituciones educativas-formadas para el estudio de los recursos marinos, etc.

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrán realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes".

Este párrafo es de suma importancia jurídica, ya que se establece con claridad que el dominio que tiene el Estado sobre los bienes a que se ha hecho referencia con anterioridad, no son sujetos de compra ni de venta, ni tampoco desaparece tal dominio por el transcurso del tiempo en beneficio de los particulares, por eso se habla de inalienabilidad o imprescriptibilidad. Además se concede al Presidente de la República -con base en la ley- la facultad de otorgar a los particulares el uso, aprovechamiento o explotación de dichos bienes, --mediante la figura jurídica de la concesión. Vgr. Título de concesión que se otorgó al ciudadano José María Villa Perea, para aprovechar en riego -- las aguas del manantial Tecajete número 1 que existe en jurisdicción del Municipio de Acaxochitlán, Hgo. (D.O. 11-2-83).

"Las normas legales
..... El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o ga--

seosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines".

El Estado queda facultado y obligado para procurar las reservas nacionales necesarias para el desarrollo nacional, así como también en su caso para suprimir -mediante ley- las existentes. Es trascendental el párrafo que se comenta, ya que en él se sustenta la actividad del Poder Público en las áreas más importantes de la economía nacional, vgr. la creación y funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, las facultades de varias Secretarías de Estado (Energía, Minas e Industrias Paraestatales), etc.

"Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos".

Este párrafo se debe a una de las más recientes reformas que ha sufrido nuestra Carta Fundamental, y la cual es plenamente justificada ya que nuestras instituciones jurídicas deben tratar de ir a la par con los progresos científicos de la humanidad.

En la actualidad el Estado interviene ya en lo referente a la generación, regulación, explotación y aprovechamiento de la energía nuclear, al través principalmente de la Secretaría de Energía, Minas e Industrias Paraestatales y del Instituto Mexicano de Energía Nuclear.

"La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición en las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados".

Este aspecto del intervencionismo estatal--ha originado que se empiece a hablar en la doctrina del llamado Derecho Internacional Económico, para lo relativo a la reglamentación que se tenga que dar a los problemas surgidos entre dos o más países con respecto al aprovechamiento de sus recursos en zonas fronterizas o que no estén perfectamente delimitadas.

El artículo 27° Constitucional sienta las bases jurídicas relativas a la adquisición y capacidad para ello, de las tierras y aguas de la Nación en sus siguientes dieciocho fracciones,-- las cuales no vamos a transcribir en este trabajo, por considerarlo innecesario, pero huelga decir que son también pilares del intervencionismo del Poder Público en la economía nacional.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983, se publicó el Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E, y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El cual entró en vigor al día siguiente de su publicación.

A continuación transcribiremos y comentaremos las dos fracciones que se agregaron -mediante el citado Decreto- al Artículo 27° Constitucional y que son a saber:

"XIX.- Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos".

Si el Estado está facultado para tomar las medidas necesarias para procurar la justicia en el campo, esto traerá como consecuencia una más justa distribución de las tierras y por tanto una más equitativa distribución de la riqueza; lo cual tiene una gran importancia en el campo económico.

"XX.- El Estado promoverá las condiciones -- para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercia

lización, considerándolas de interés público".

En la actualidad el Gobierno tanto de la federación como de los Estados y Municipios, se ha dado cuenta de que uno de los factores que más influye dentro de la economía nacional, es precisamente el factor agropecuario y en general el de las comunidades rurales, es por eso que esta fracción XX que se adiciona al texto constitucional de referencia, es considerada por nosotros como una base jurídica (de Derecho Público Económico), para la intervención del Estado en la economía.

A mayor abundamiento en la propia fracción -- XX, se establece que el Estado proveerá mejores -- condiciones para el empleo en las comunidades rurales, factor netamente económico.

En el Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, - 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E, y XXIX-F de la -- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983, se establecen entre otras cosas las bases jurídicas contundentes y definitivas para sustentar la intervención del Estado en el campo económico nacional; y por consiguiente se puede hablar ya con solidez del Derecho Público Económico mexicano.

En el Artículo Segundo del citado Decreto se establece la modificación al Artículo 25° Constitucional, quedando como sigue:

"Artículo 25°.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante

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

El párrafo que se comenta pertenece ya a ese nuevo enfoque que llama la doctrina Derecho Público Económico; y no deja lugar a dudas sobre el papel que en la actualidad guarda el Estado -- dentro de nuestra economía.

Es claro que la intervención del Poder Público no debe ser arbitraria, sino que debe estar basada en los principios torales de todo nuestro sistema jurídico-político, tales como: la democracia, la libertad, la dignidad humana tanto individual como de grupos, etc.

Sentimos y pensamos que mediante el Derecho Público Económico, es como únicamente se puede alcanzar un desarrollo económico integral tal como lo pretenden los legisladores, ya que éste es el instrumento idóneo para que el Estado regule y dirija la economía nacional.

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución".

Quedan sentadas aquí las bases jurídicas necesarias para que la intervención del Estado en el campo económico no sea empírica, sino científica, esto quiere decir que se dan las bases jurídicas para la planeación del desarrollo tanto econó

mico, como social y cultural de México. Pero siempre serán las libertades consagradas en esta misma Constitución, quienes limiten el campo de acción - del Poder Público dentro de la economía nacional.

"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación".

Se está garantizando así, la participación - conjunta de todos los sectores (público, privado - y social), que de alguna manera convergen y coadyuvan al desarrollo económico nacional; participación que va a estar dirigida o regida por el Estado.

El párrafo que se analiza, puede ser considerado también como una base jurídica del más alto - rango -constitucional- para la llamada Economía -- Mixta que sigue nuestro país.

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan".

Es evidente que aquí se está delimitando perfectamente la competencia exclusiva del Estado en ciertas áreas económicas, las cuales están descritas en el citado artículo 28° (y que en su oportunidad comentaremos). Esto significa que en México, existen ciertas áreas consideradas como prioritas para el desarrollo económico nacional, las - cuales sólo y exclusivamente van a poder ser mane-

nadas por el Estado.

"Asimismo podrá participar por sí o con los -- sectores social y privado, de acuerdo con la ley, -- para impulsar y organizar las áreas prioritarias -- del desarrollo".

Una vez más se sustenta la premisa de que se-- guiremos en una economía de las llamadas "mixtas" - en donde todos los factores sociales van a coadyuvar con el Estado, para lograr el desarrollo nacional;-- basado esto siempre en la ley, y con un fin de beneficio tanto individual como colectivo.

Esto significa en otras palabras que el Estado podrá permitir (siempre basado en la ley, y al través de diversas figuras jurídico-administrativas ta les como la concesión, la autorización, el permiso, etc.), que los particulares coadyuven también in - clusive en las áreas prioritarias destinadas exclusivamente al Estado al desarrollo económico integral del país.

"Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los - sectores sociales y privado de la economía, sujetán dolo a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos pro ductivos, cuidando su conservación y el medio am - biente".

El Estado queda facultado y obligado a apoyar a toda clase de empresas pertenecientes a los particulares que con su función coadyuven al desarrollo económico nacional. Será el Poder Público quien al través de estímulos fiscales o diversos fomento pre cisamente la constitución de este tipo de empresas, las cuales deberán atender siempre a los criterios-

que les señale el propio Estado el cual a su vez - tendrá que tomar siempre en cuenta el interés pú - blico y el bien común.

Este punto que se trata es muy interesante, - pero desgraciadamente el Estado en lugar de fomen - tar y estimular a las empresas productivas del - país, establece una serie de requisitos burocráti - cos obsoletos e inútiles, que lo que hacen es de - salentar a los pocos empresarios que tienen de - seos de producir en beneficio personal en primera instancia, pero también del propio país. Vgr. pa - ra la exportación de carne (maquilación y elabo - ración) la Secretaría de Comercio y Fomento Indus - trial cambia sus disposiciones cada mes (aproxima - damente y sin exagerar), con lo que sólo descon - trola a los empresarios; además de que no sólo - las cambia sino que además las hace cada vez más - burocráticas y más difíciles.

"La Ley establecerá los mecanismos que faci - liten la organización y la expansión de la activi - dad económica del sector social: de los ejidos, - organizaciones de trabajadores, cooperativas, co - munidades, empresas que pertenezcan mayoritaria - mente o exclusivamente a los trabajadores y, en ge - neral, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bie - nes y servicios socialmente necesarios".

El sector social es el pilar en donde se sus - tenta verdaderamente el aspecto económico de una - nación, es por eso que en la reforma constitucio - nal que se estudia se sientan las bases jurídicas para que el Estado facilite mediante la ley el -- buen desenvolvimiento del sector social producti - vo.

Es evidente que al Estado le conviene fomen--

tar, coadyuvar y estimular las empresas productivas que realice el sector social, ya que dicho sector es quien posee en realidad lo más importante del desarrollo económico, que es la fuerza de trabajo.

El Estado aún antes de esta reforma a la Constitución, ya había venido realizando la tarea de estimular y coordinar las empresas productivas de carácter social, vgr. los estímulos fiscales -- que se le concedieron a la Cooperativa Cruz Azul -- la cual pertenece a sus trabajadores y a sus directivos; la orientación por parte del Estado para la creación de empresas u organismos descentralizados tales como el INFONAVIT, el FOVISSSTE, etc.

"La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución".

Una vez más queda asentada la idea de que nuestro país seguirá una política de economía mixta en donde el particular podrá intervenir en el campo económico nacional para lograr el desarrollo integral.

En el Artículo Tercero del citado Decreto se establece la modificación que sufre el Artículo 26°, constitucional para quedar como sigue:

"Artículo 26°.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Esta bien claro que el Estado es el rector - de la economía nacional, más lo que ahora se pre - tende es darle cierta congruencia y continuidad a - su intervención; para lo cual se pretende estable - cer un sistema de planeación para el desarrollo, - basado en nuestro régimen democrático.

A este respecto se ha expedido ya la llamada Ley de Planeación (que trataremos detalladamente - en otro capítulo); y también se ha reformado la - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - (como también comentaremos con detalle más adelan - te), para darle nuevas y variadas atribuciones a - las Secretarías de Estado o de Despacho que coadyu - van al Ejecutivo en la administración pública.

"Los fines del proyecto nacional contenidos - en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. - Mediante la participación de los diversos secto - res sociales recogerá las aspiraciones y demandas - de la sociedad para incorporarlas al plan y los -- programas de desarrollo. Habrá un plan nacional - de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración pública Federal".

En los últimos doce años hemos tenido un sin número de planes tanto parciales como globales ten - dientes a encauzar el desarrollo económico nacio - nal, sin embargo, como siempre sucede en nuestro - país, todo queda en letra muerta. Por eso creemos que la reforma que se analiza es importante siem - pre y cuando se lleve a la práctica, de otra mane - ra sólo son bonitas palabras o intenciones.

Es conveniente por otra parte que la inter - vención del Poder Público en el campo económico na - cional se rija por un Plan Nacional de desarrollo - tal como lo establece el párrafo que nos ocupa.

"La ley facultará al Ejecutivo para que esta blezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución".

Será el Ejecutivo Federal quien con base en la ley coordine la llamada consulta popular para que el pueblo emita su opinión sobre la planeación para el desarrollo; ésto se puede decir que refleja -teóricamente- un verdadero régimen democrático. En el caso de las entidades federativas será el Ejecutivo local quien coordine lo relativo a la planeación para el desarrollo del propio Estado, pero siempre siguiendo el lineamiento que dicte el Congreso de la Unión, ya que se trata de una materia federal.

"En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley".

De este párrafo no haremos comentario alguno, ya que hablaremos de este tema cuando tratemos el artículo 73° constitucional.

Es importante mencionar que este nuevo Artículo 26° Constitucional constituye una base jurídica importante del Derecho Público Económico nacional ya que la planeación para el desarrollo desde el punto de vista jurídico se enfoca desde el ángulo de estudio precisamente del Derecho Público Económico.

En el Artículo Quinto del Decreto que se estudia, se establece la modificación del Artículo 28^o Constitucional, para quedar como sigue:

"Artículo 28^o.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria".

Esto significa que en términos generales nuestro sistema económico es abierto y de libre competencia, contrario terminantemente al acaparamiento por parte de unos cuantos del destino económico nacional. El Estado vigilará que tal disposición sea cumplida cabalmente.

"En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social".

Esta es la base jurídica en donde el Estado sustenta su Poder Público cuando por ejemplo fija precios a ciertos artículos de primera necesidad; cuando clausura los comercios que violan la ley y venden a mayor precio artículos que el Gobierno ya les ha fijado previamente su precio de venta al público, etc.

El Estado al través del Ejecutivo Federal - (SECOFIN) tiene plenas bases jurídicas para combatir el acaparamiento mal sano de algunos comerciantes, con el fin de sanear la economía nacional.

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

El Estado al través del Poder Legislativo -- principalmente va a establecer las disposiciones -- necesarias para que los artículos de primera necesidad básicamente sean accesibles a los consumidores de recursos más escasos; y serán el Ejecutivo y el Poder Judicial quienes tutelen los derechos -- de los consumidores, vgr., al través de la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, el Instituto Nacional del Consumidor, etc.

Será el Poder Público en igual forma, quien fijará los criterios relativos a la producción, -- distribución y consumo de los productos considerados como básicos tales como el maíz, frijol, leche, huevo, etc.; para evitar precisamente la intermediación innecesaria y perjudicial para el desenvolvimiento económico nacional; evitando así, el alza desmesurada de precios que origina a la postre un caos económico.

A últimas fechas el Estado se ha preocupado -- por el abasto de productos vitales para la pobla --

ción, para lo cual existe inclusive la Central de Abastos dependiente del Ejecutivo Federal.

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas-estratégicas a las que se refiere este precepto: - Acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; - electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

Este párrafo es el más importante del precepto que analizamos (para nuestro tema), ya que en él se señalan específicamente las áreas exclusivas en donde sólo el Estado puede intervenir, y que sin duda alguna son medulares dentro de nuestra economía.

Así pues el Estado (Gobierno, Poder Público, etc.), está facultado para ser el único que pueda manejar lo relativo a todas las cuestiones enumeradas en el párrafo que se comenta, esto da origen a un sin número de empresas públicas, vgr. Teléfonos de México, S.A., el Banco de México, Ferrocarriles de México, S.A., etc.

"Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y de crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el -

funcionamiento de aquellas en apoyo de la política de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares".

A partir del 1° de septiembre de 1982, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que nacionalizó la Banca Privada y expropió todos los bienes pertenecientes a la misma, el Estado mexicano tomó ya una posición netamente definida en cuanto a su intervención dentro del campo económico nacional, convirtiéndose "de un plumazo" en el dueño del 90% de las empresas del país.

"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".

Esto significa que el Estado podrá contar con nuevas dependencias Vgr. la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (D.O. 29-XII-82), o el Banco de México -como organismo descentralizado- D.O. 29-XII-82, etc.; los cuales asistirán al Ejecutivo principalmente, pero también a los demás poderes del propio Estado con el fin de lograr el desarrollo económico integral que se pretende.

En pocas palabras el Gobierno podrá proveerse de los instrumentos necesarios para el manejo de la economía nacional.

"No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades coopera-

tivas de productores para que, en defensa de sus - intereses o del interés general, vendan directamen - te en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente - de riqueza de la región en que se produzcan o que - no sean artículos de primera necesidad, siempre - que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o am - paro del Gobierno Federal o de los Estados, y pre - via autorización que al efecto se obtenga de las - legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo - podrán derogar, cuando así lo exijan las necesida - des públicas, las autorizaciones concedidas para - la formación de las asociaciones de que se trata".

El Estado tiene la facultad discrecional -- --atendiendo al interés público y al bien común-- -- de permitir o no la participación de los particulares (en las formas descritas en el párrafo que se - comenta) en la vida económica nacional.

"Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan
.....

El Estado sujetándose a las leyes, podrá en - casos de interés general, concesionar la presta - ción de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federa - ción, salvo las excepciones que las mismas preven - gan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de - los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que con - traríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público - se apegará a lo dispuesto por la Constitución y só lo podrá llevarse a cabo mediante ley.

"Se podrán otorgar subsidios a actividades - prioritarias, cuando sean generales, de carácter - temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta".

El último párrafo del artículo 28° Constitucional, trata un tema que sin dudarlo reviste gran importancia dentro de la intervención del Estado - en el campo económico, como es el relativo al subsidio. Por muchos años el Estado ha perdido miles de millones de pesos precisamente subsidiando em - presas (públicas y privadas) que jamás le redituaron ganancia alguna, afectando seriamente la econo - mía nacional.

Con la presente reforma se pretende limitar - los subsidios que el Estado otorgue sólo a activi - dades "prioritarias, generales, y temporales", y - que no afecten substancialmente el aspecto económi - co nacional. Así pues, la intervención del Estado en la economía al través del subsidio ha quedado - debidamente regulada ya.

"Artículo 73°.- El Congreso tiene facultad:

I VI

VII.- Para imponer las contribuciones neces - sarias a cubrir el presupuesto.

Aquí está facultándose al Estado (en este ca - so representado por el Congreso de la Unión), para que por conducto del Poder Legislativo se "haga" - de los recursos necesarios para poder cubrir el - gasto público nacional.

Esta fracción VII del precepto que se comen -

ta, es de suma importancia para nuestro tema central, ya que es la base jurídica para que el Estado genere su propia fuerza económica, al través de los diversos impuestos, productos, aprovechamientos, etc.; que impone a los particulares.

VIII.- "Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraen durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29".

La economía nacional se sustenta en gran medida gracias a los créditos que se obtienen del exterior, por tanto la intervención del Estado (al través principalmente del Ejecutivo), es de suma importancia.

Está dada de esta forma la base jurídica para la intervención del Poder Público en materia de deuda externa.

Es importante indicar que las fracciones IX, X, XI, XVII, XVIII, XIX, XXIV, XXIX, del propio artículo 73° constitucional otorgan al Estado amplias y detalladas facultades para que éste pueda intervenir en la vida económica nacional.

El Artículo Sexto del Decreto que ya se ha mencionado con anterioridad, adiciona al artículo 73° constitucional las siguientes tres fracciones:

"XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social".

Aquí está ya asentada expresamente la facultad del Estado al través del Poder Legislativo, para intervenir en el campo económico nacional, no sólo de facto, sino de derecho (expidiendo leyes, decretos, reglamentos, etc.); lo cual viene a confirmar la validez jurídica de este nuevo enfoque llamado Derecho Público Económico.

"XXIX-E.- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios" (127).

Esto es ya netamente Derecho Público Económico; pues se está dando el enfoque jurídico económico de los problemas nacionales, otorgando como facultad del Congreso de la Unión la expedición de leyes tendientes a regular las acciones de orden económico, con el fin de procurar el bien común y el desarrollo social.

"XXIX-F.- 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 tecnológicos que

(127) Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, Fracciones XIX y XX; 28, 73 fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O. 3-II-83.

requiera el desarrollo nacional" (128).

La inversión es uno de los principales factores del desarrollo económico nacional, por lo cual el Estado debe tomar las medidas pertinentes para vigilar y coordinar este aspecto, tanto por lo que se refiere a los capitales nacionales como internacionales que se interesen en coadyuvar con el propio Poder Público al desarrollo económico nacional.

Como hemos visto a lo largo del análisis que se ha llevado a cabo, respecto a los artículos constitucionales en los cuales se sustenta principalmente las bases jurídicas más importantes para la intervención del Estado en la Economía Nacional, como fundamento para la tesis de la existencia de ese nuevo enfoque jurídico denominado Derecho Público Económico; en la actualidad y desde hace casi dos décadas el Gobierno como representante del Estado y detentador del Poder Público, se ha ido infiltrando de tal forma en la vida económica del país, que hoy en día no sólo interviene sino que dirige por completo la economía nacional.

Lo más importante sin embargo, es que, existen ya las bases jurídicas del más alto rango (constitucionales), dentro de nuestro sistema jurídico, para poder sostener y entender el llamado Derecho Público Económico, que no es más que el enfoque jurídico con el que se contempla y se regula la intervención del Poder Público en el campo económico nacional.

(128) Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E y XXIX-F; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D.O. 3-II-83.

"Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresen las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida" (129).

Diremos por último, que el citado precepto constitucional, reviste gran importancia, sobre todo para el comercio, que es sin dudar una de las áreas estratégicas del desarrollo económico nacional.

Es el segundo párrafo del citado precepto constitucional quien sustentará a una de las leyes más importantes -entre otras- dentro del ámbito jurídico-económico nacional, como lo es la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

(129) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Secretaría de Gobernación, febrero 1982, p. 142.

Así concluimos que, el artículo 131 de nuestra Carta Fundamental en vigor, debe ser considerado también como una de las bases constitucionales más importantes de nuestro Derecho Público Económico.

VIII.- Derecho Comparado:

Pasaremos ahora a tratar el último punto de este capítulo y al respecto hablaremos (de manera sumamente breve) de las manifestaciones que existen al respecto del Derecho Económico y también del Derecho Público Económico, en los siguientes países: Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos de Nortea América y Argentina; pero sólo como un marco de referencia muy general y en algunos casos concretándonos a la intervención del Estado en ciertas áreas específicas, para de esta manera poder entender mejor nuestro propio avance en esta materia.

A.- En Francia son numerosos los autores interesados en el estudio de los problemas económicos -- en el ámbito jurídico, y sin duda alguna este país -- ha significado un gran apoyo para el desarrollo mundial tanto del Derecho Económico, como del Derecho Público Económico.

"Debemos recordar por lo que al Derecho Público Económico, la inauguración de una disciplina con este nombre en el año de 1945, por el Instituto de Estudios Políticos de París, habiéndose adoptado por otras facultades" (130).

En Francia se contempla al Derecho Económico, -- y en general a todos los problemas concernientes a -- la intervención del Estado dentro de la economía, -- desde dos puntos de vista, definiendo tal derecho en una acepción estricta y en una amplia.

(130) Serra Rojas Andrés. Opus. cit., pág. 235.

"En su primera acepción el Derecho económico - reúne el conjunto de las reglas jurídicas que permiten al estado obrar directamente sobre la economía. De este modo el Derecho económico comprende un conjunto de medidas autoritarias de organización económica. Es suficiente recordar la etapa de las nacionalizaciones, del desarrollo de la empresa pública - y en general "un derecho autoritario, intervencionista, que reglamenta la producción, la distribución y el consumo de los bienes y servicios" (Jaquemín, pág. 53). A lo cual se une una intensa proliferación de leyes administrativas que van desde el sistema monetario hasta el sistema bancario" (131).

Para el autor francés citado "en el Derecho económico, el Derecho no es la fuente primaria y el fundamento de la regla jurídica: es una técnica - subordinada, un instrumento de realización de un fin económico. Estas características se pueden resumir en dos palabras, movilidad y disciplina" (132).

Es evidente que en esta gran nación existe un criterio bien definido respecto del tema objeto de esta tesis, ya que el Estado Francés tiene que limitarse estrictamente a derecho en todas sus actuaciones (incluyendo la económica), por mandato constitucional.

"Los propios autores hacen referencia a la acepción amplia del Derecho económico, opinando que éste tendría la misión de regir la vida económica - y principalmente la producción y la circulación de las riquezas considerando que no es más que una ampliación del Derecho Comercial" (133).

(131) Serra Rojas Andres. Opus. cit., pág. 236.

(132) Ibidem.

(133) Ibidem.

Aquí se viene a reiterar la idea ya antes expuesta en el sentido de que el Derecho Económico, - podía contemplarse desde el enfoque del Poder Pú-- blico (estando en presencia entonces del Derecho Pú blico Económico), o desde un enfoque netamente par ticular al sector privado (estando entonces contem plando problemas concernientes al Derecho Privado- Económico).

Y así tenemos que: "Por su parte, el profe - sor Champaud ofrece una consideración muy original expresando que "el Derecho Económico es el derecho de la organización y del desarrollo económico, que aquellos deducen del Estado, de la iniciativa pri vada o del concierto de uno y otro" (134).

Francia siempre se ha distinguido en el campo jurídico, y no podía ser de otra manera con respec to al Derecho Económico y sobre todo al Derecho Pú blico Económico; pues no olvidemos que sus juris- tas siempre han estado inspirados por la famosa De claración de los Derechos del Hombre de 1789, de - la cual se puede decir que: "La gran importancia de la declaración francesa reside en su carácter - universal: expresa el resultado de la revolución - en aquella forma generalizada que procedía de la - tradición iluminista....." (135).

Es evidente que nuestro Derecho Público Econó mico ha sido influenciado de manera fundamental y - definitiva por el Derecho Francés, quien siempre - ha llevado la vanguardia a este respecto.

(134) Serra Rojas, Opus. cit., pág. 236.

(135) Mario G. Lozano. Los Grandes Sistemas Jurídicos. Ed.- Debate, Madrid, 1982, versión en Español de Alfonso - Ruis Miguel, pág. 87.

Ecc
Est
mos
to

fianza en el gobierno, -nacional, estadual y local-, en cuanto a la solución de problemas sociales y económicos" (137).

ecor
el c
titud
tos
ella

En este país existen leyes muy importantes que reglamentan el fenómeno económico de la intervención del poder público, tales como la legislación anti trust, como la Ley Sherman Acta de 1890 y la Clyton Act de 1914, etc.

tema
Law),
tanto
polít
pudie

Se le acusa a este respecto al país que estamos analizando ahora de falta de congruencia en lo referente a su legislación relativa a regular la actividad del Estado dentro de su economía.

Econom
nos di
racter
frente
ca y l
damente
las dos
bierno
autores
pusiero
le conc
de cont
ca. Só
pecífic
o de los
yes econ
ción, se

Por otro lado, debemos mencionar que los Estados Unidos de Norte América, son el país prototipo de la llamada libre empresa o economía liberal, pues el Estado a pesar de tener una gran ingerencia dentro del desarrollo económico del país, lo hace sólo como un rector o director, pero sin duda alguna los particulares -grandes monopolios- son los que determinan en última instancia el desenvolvimiento económico, y así mismo influyen en el Congreso para la redacción de los instrumentos jurídicos regulatorios de este tipo de fenómenos.

"La legislación administrativa que contiene numerosos aspectos de la economía, se viene recientemente comprendiendo en la rama del derecho "administrative Law". Materias como la "Industrial Organization" se incorporaron a los programas universitarios. Aunque debemos insistir que la noción de Derecho económico no inquieta a los juristas americanos en su concepción unitaria" (138).

(137) Ibidem., pág. 241.

(138) Ibidem., pág. 240.

C.- En la Gran Bretaña se da un fenómeno pa -
recido al de los Estados Unidos de Norteamérica -
(lo cual es lógico y anterior inclusive en aque -
llos), ya que la historia jurídica inglesa es en -
realidad una continua contraposición de leyes sec -
toriales del soberano conjuntada con la costumbre
no escrita.

Se puede decir que sus actos normativos co -
mienzan a partir de la Carta Magna de 1215 y tie -
nen su punto de esplendor en los llamados Bill of -
Rights de 1869.

"Sólo la monarquía inglesa -no sacudida por -
la revolución francesa- continúa su evolución con -
suetudinaria y todavía hoy se presenta como un uni -
cum en el Derecho Público: la excepcional constan -
cia de sus instituciones no está ligada a constitu -
ción escrita alguna, sino que está confiada a un -
heterogéneo conjunto de normas de Common Law, de -
documentos fundamentales, de usos" (139).

Es este un sistema pragmático que no requiere
de una estricta regulación o más bien de una unifi -
cación en cuanto a las normas de Derecho Económico -
(tanto públicas, como privadas).

Sin embargo, hoy en día la Gran Bretaña no -
puede salir del contexto de los problemas económi -
cos mundiales, siendo uno de ellos la intervención
del Estado dentro de la economía; así es como el
poder público ha tenido que infiltrarse en varios -
aspectos antes reservados para los particulares, -
y por consiguiente el parlamento ha tenido que le -
gislar sobre este tema.

(139) Mario G. Lozano, Opus. cit., pág. 83.

fianza en el gobierno, -nacional, estadual y local-, en cuanto a la solución de problemas sociales y económicos" (137).

En este país existen leyes muy importantes- que reglamentan el fenómeno económico de la inter vención del poder público, tales como la legisla ción anti trust, como la Ley Sherman Acta de 1890 y la Clayton Act de 1914, etc.

Se le acusa a este respecto al país que estamos analizando ahora de falta de congruencia en lo referente a su legislación relativa a regular- la actividad del Estado dentro de su economía.

Por otro lado, debemos mencionar que los Estados Unidos de Norte América, son el país prototi- po de la llamada libre empresa o economía liberal, pues el Estado a pesar de tener una gran ingeren- cia dentro del desarrollo económico del país, lo - hace sólo como un rector o director, pero sin duda alguna los particulares -grandes monopolios- son - los que determinan en última instancia el desenvol vimiento económico, y así mismo influyen en el Con greso para la redacción de los instrumentos jurídi cos regulatorios de este tipo de fenómenos.

"La legislación administrativa que contiene- numerosos aspectos de la economía, se viene recien- temente comprendiendo en la rama del derecho "admi nistrative Law". Materias como la "Indus tr ial Or ganization" se incorporaron a los programas univer- sitarios. Aunque debemos insistir que la noción - de Derecho económico no inquieta a los juristas - americanos en su concepción unitaria" (138).

(137) Ibidem., pág. 241.

(138) Ibidem., pág. 240.

"El Derecho Económico no encuentra un franco-desarrollo de la Gran Bretaña, aunque la intervención del Estado en la economía y la planificación-económica, son factores determinantes de un cambio hacia el Derecho Económico. El profesor antes citado (Jaquemin), nos dice que si se pidiera una de finición del Derecho Económico a un jurista inglés éste respondería que comprende: "la reglamenta - ción de la intervención del Estado en el dominio - del comercio, de la industria y de las finanzas" - (140).

No debemos olvidar que el Derecho Público Eco nómico tiene en todos los sistemas jurídicos -in - cluyendo el nuestro- un aspecto de medular impor - tancia, y que lo caracteriza y lo singulariza, y - que es el de que aún a pesar de que exista liber - tad de industria y de comercio, ésto es aún a pe - sar de que este derecho no se encuentre unificado, sus normas tendrán siempre la jerarquía que les da el de que son de orden público.

D.- "Según una idea bastante difundida en Ar gentina de hoy, buena parte de los males socioeco nómicos del país se atribuyen a la hipertrofia del Estado. La acusación no parece baladí cuando con ella se pretende explicar uno de los casos más cu riosos de desarrollo frustrado de la época contem poránea. En efecto, a principios del siglo XX Ar gentina era una de las naciones de mayor ingreso per cápita del mundo y se le auguraba un brillante porvenir, similar por sus características al de Es tados Unidos o Canadá. El proceso histórico, sin embargo, siguió un rumbo diferente y hoy el país - ha perdido posiciones absolutas y relativas en el concierto mundial en una medida tan significativa que se ha convertido en ejemplo de lo que hay que-

(140) Serra Rojas Andrés. Opus. cit., p.p. 241 y 242.

evitar" (141).

Hemos escogido dentro del análisis relativo-al derecho comparado, entre otros países latinoamericanos a la República de Argentina, por considerarar que la misma puede ser un ejemplo -para evitar- que el Estado mexicano deteriore la economía nacional, si no actúa con la debida atingencia.

"La presencia de un gran aparato estatal, -cargado de ineficiencias directivas y fallas de organización, facilitó que la crítica se complaciera en señalarlo como culpable de la situación actual. Sin embargo, la relación de causa a efecto no puede deducirse de la mera yuxtaposición temporal deambos fenómenos ni aparece razón alguna para adoptatar este tipo de explicación; hay tantos motivos-para decir que el Estado es el culpable del atraso como para decir que es el atraso el que se refleja en las fallas del Estado. En todo caso, la experiencia internacional muestra numerosos ejemplos -donde la expansión del sector público permitió y -hasta impulsó el avance de países que superaron en las últimas décadas a Argentina. En esos casos se comprobó también, que no siempre el Estado es unmal administrador per se" (142).

Nos parecen justas las palabras antes escritas, ya que no se puede culpar al Estado -por sí mismo- del declive total de una determinada economía nacional, ya que no hay que olvidar que dentro de la misma conviven varios factores impulsores o de atraso de la propia economía.

(141) Jorge Schvarzer, Empresas Públicas y Desarrollo Industrial en Argentina, Economía de América Latina Revista de información y análisis de la región, CIDE, México, Semestre No, 3, Septiembre 1979, pág. 45.

(142) Ibidem.

"La discrepancia entre opiniones y realidades, - y las dificultades para comprender qué ocurrió con el Estado en Argentina, se deben en parte a la carencia de una teoría que explique el funcionamiento del sector público en una economía capitalista - aún cuando en los últimos años se hayan publicados numerosos estudios parciales sobre el tema. La diversidad de facetas que ofrece el tema da paso a - numerosos intentos de interpretación, generalmente contradictorios entre sí, y requiere, por ahora, - métodos empíricos de análisis. Quizás, la comprensión del fenómeno de la creciente intervención del Estado en la vida económica debe buscarse, todavía en la práctica social y económica antes de que se puedan perfeccionar las teorías correspondientes" - (143).

Estas palabras reafirman la idea de que en - la actualidad es necesario y urgente, estudiar, estructurar, y acrecentar el enfoque jurídico hacia - el llamado Derecho Público Económico, como el único medio adecuado para el correcto desarrollo económico nacional e internacional.

"La lista de actividades que maneja actualmente el Estado argentino a través de sus empresas es casi interminable pero la indicación de algunos sectores básicos permite tener una idea de su dimensión e importancia. Las empresas públicas se encargan de la totalidad de la producción y distribución de energía eléctrica y de gas natural y, -- aproximadamente, de las dos terceras partes de la producción de petróleo. Sus refinerías procesan - cerca del 80% del crudo demandado por el país y - abastecen a otras empresas estatales que elaboran - una parte decisiva de la petroquímica básica local. El Estado tiene a su cargo también, casi todo el - sistema de satélites o telex. En el área del transporte, opera todo el sistema ferroviario y ofrece - alrededor de la mitad del tráfico aéreo nacional e -

(143) Ibidem., pág. 46.

internacional, otro tanto del marítimo y la totalidad de la estructura portuaria" (144).

Es evidente que el Estado de Argentina tiene un papel similar al que guarda el Estado mexicano en nuestro país, en cuanto que se pueden considerar ambos, como los rectores del destino económico nacional respectivamente; por lo que es de suma importancia la estructuración y el estudio que en la actualidad se hace en nuestro país al respecto del Derecho Público Económico.

(144) Ibidem., pág. 46.

C A P I T U L O C U A R T O

LAS FUENTES DEL DERECHO PUBLICO ECONOMICO EN MEXICO

IX.- Concepto de fuentes del Derecho en gene -
ral:

Es indispensable, para poder entender cabalmente cuales son las fuentes de nuestro Derecho - Público Económico, analizar primeramente lo que - en la doctrina se entiende por fuentes del Dere - cho en general.

Y así tenemos que: "En la terminología jurí dica tiene la palabra fuente tres acepciones que es necesario distinguir con cuidado. Se habla, - en efecto, de fuentes formales, reales e históri cas" (145).

El mismo autor agrega que: "por fuente for mal entendemos los procesos de creación de las - normas jurídicas. Llamamos fuentes reales a los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas. Fuente histórica, por último, - aplícase a los documentos (inscripciones, papiros, libros, etc.), que encierran el texto de una ley - o conjunto de leyes" (146).

Por otro lado tenemos que el vocabo fuente - deriva de fluo que equivale a fluir.

(145) Eduardo García Maynez. Introducción al Estudio del Derecho, 8a. Edición, Ed. Porrúa, S.A., p. 51.

(146) Idem.

"La fuente supone por fuerza manantial, principio, causa, y por esta razón significa la idea de origen....." (147).

Esto significa que estamos **buscando** el principio, causa u origen del Derecho en general para luego indagar lo relativo al Derecho Público Económico.

Es preciso señalar que no hay unanimidad de criterios al respecto de que se debe entender formalmente por fuente del Derecho.

Para Fausto E. Vallado Berrón "... es imposible hablar como lo hace la doctrina tradicional, de fuentes reales del derecho, ya que éste no puede ser efecto de ninguna causa. De manera que sólo podría considerarse legítima, la indagación que se hace por las llamadas fuentes formales del orden jurídico" (148).

No debemos olvidar que el Derecho es una ciencia o disciplina que pertenece al mundo del deber ser, por lo que sus fuentes deben tener congruencia con dicho mundo.

"Siendo la regla de derecho una realidad normativa, esto es, un deber ser y no un ser, es imposible preguntarse por su verdad o falsedad, ya que sobre la misma sólo tiene sentido inquirir acerca de su validez o invalidez" (149).

(147) Diccionario de Sinónimos Roque Barcia, Ed. Oasis, México, 1980; pág. 228.

(148) Fausto E. Vallado Berrón, Teoría General del Derecho, 1a. Edición, UNAM, 1972, pág. 130,

(149) Ibidem., pág. 130.

Este mismo autor agrega que: "Por tanto, - sólo puede preguntarse por la validez de la norma misma, y éste es el único sentido en que es posible preguntar científicamente por la fuente del - derecho, pues sólo puede ser fuente del orden jurídico en sentido estricto, el origen teórico - de su validez. Y tal origen teórico de la va-- lidez de una norma, o sea de su normatividad, es- la norma fundamental hipotética o norma básica; - luego, ésta es la fuente originaria del derecho"- (150).

Siguiendo las ideas del autor que se cita - podemos afirmar que sólo el derecho es fuente del derecho, ya que es una ciencia del deber ser.

No debemos olvidar, que el derecho es un pro- ducto cultural y por tanto una creación humana; y así podemos ver como don Luis Recasens Siches -- afirmaba que: "Pues bien, el Derecho, las normas - jurídicas, en tanto que son vividas actualmente, - revividas, en tanto que son cumplidas por sujetos, y, en tanto que llegado el caso, son individuali-- zadas por los órganos jurisdiccionales quienes im- ponen inexorablemente su ejecución, constituye una parte de la cultura de un pueblo; pertenecen al - reino de lo que podríamos llamar cultura viva" (151)

Es la opinión más común dentro de la doctri- na el considerar como fuentes formales del derecho a: la legislación, la costumbre y la jurisprudencia.

(150) Ibidem., p.p. 130 y 131.

(151) Luis Recasens Siches, Introducción al Estudio del De- recho, 3a. edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1974,- p. 27.

Esta idea no nos parece correcta del todo, ya que, como fuente formal primaria del derecho tendríamos que hablar del órgano de creación de las normas básicas -constitucionales- dentro de un sistema jurídico determinado (en este caso el nuestro), esto significa que tendríamos que referirnos al Congreso Constituyente y a la propia Constitución Política (1917) que sustenta todo el esquema normativo nacional.

Para don Eduardo García Maynez la legislación es "el proceso por el cual uno o varios órganos de el Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes" (152).

García Maynez agrega que no debe mencionarse como fuente formal del derecho a la ley -como lo hacen algunos autores-, pues ésta es sólo producto de la legislación.

Siguiendo esta idea diríamos que al ser la legislación la verdadera fuente formal del derecho, y derivarse ésta en principio del órgano facultado para tales efectos (Congreso de la Unión), éste -- debe ser considerado también como fuente del derecho, por consiguiente el Constituyente y la propia Constitución señalan en primera instancia las fuentes de todo derecho.

"La Ley suprema o Constitución del Estado, es también producto de la actividad legislativa. Esta actividad generalmente no la desarrolla el órgano encargado de dictar leyes ordinarias sino un órgano especial normalmente llamado Asamblea o Congreso Constituyente". (153)

(152) García Maynez Eduardo. Opus. cit., pág. 52.

(153) Fausto E. Vallado Berrón, Opus. cit., pág. 131.

No trataremos en detalle lo referente al proceso legislativo por considerar que nos desviaría del tema concreto a tratar.

La costumbre en algunos sistemas jurídicos - como por ejemplo el Norte Americano y el Inglés, - también es considerada como una fuente importante del derecho, es la base de sustentación del llamado Common Law. Pero en nuestro sistema jurídico - de derecho escrito - sólo puede considerarse a la costumbre como fuente en algunas ramas de nuestro derecho, vgr. en nuestro derecho mercantil, en donde los usos y las costumbres crean ciertas obligaciones jurídicas.

"La costumbre es un uso implantado en una colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio; es el derecho nacido consuetudinariamente, el *jus miribus constitutum*" (154).

Desde este punto de vista, la costumbre está formada por un conjunto de reglas sociales que son consideradas obligatorias por una determinada sociedad y que con el paso del tiempo van a formar parte en algunos casos del derecho positivo.

"Kelsen parte del principio de la estatalidad del derecho, y estima que una regla de conducta sólo asume carácter obligatorio cuando representa una manifestación de la voluntad del Estado. Consecuente con esta doctrina, concluye que el derecho consuetudinario no puede nacer sino a través de la actividad de los órganos jurisdiccionales" (155).

(154) Du Pasquier, Introduction á la Théorie générale et á la Philosophie du Droit, pág. 36. Citado por García Maynes Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 8a. edición, Ed. Porrúa, S.A., p. 61.

(155) García Maynez. Opus cit., pág. 63.

Existe un gran número de tratadistas para los cuales la costumbre no es fuente del derecho en México, sin embargo, en nuestra opinión, la costumbre sí es una fuente importante de ciertas ramas de nuestro sistema jurídico nacional.

Los estudiosos del tema hacen una distinción conceptual entre la costumbre como fuente del derecho y los llamados usos y convencionalismos sociales; cuestión doctrinalmente interesante pero que de tratarla aquí distraería nuestra atención en perjuicio del tema principal objeto de este estudio.

Por último, dentro de las fuentes formales de nuestro derecho se habla también de la jurisprudencia, que sin duda alguna es una figura jurídica importantísima en nuestro sistema jurídico nacional, como veremos ahora.

"En muchos países, México entre ellos, es grande la importancia de la jurisprudencia como fuente del derecho. La jurisprudencia está constituida por normas jurídicas generales creadas por uno o varios tribunales específicos" (156).

Es suficiente para las pretensiones de este capítulo, el que tengamos una noción general pero específica de lo que debemos entender por jurisprudencia como fuente formal del derecho, para lo cual diremos que se crea jurisprudencia cuando los órganos estatales facultados para ello (Poder Judicial) vgr., Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados, Tribunales del Fuero Común del D.F., etc.), dictan cinco ejecutorias en el mismo sentido no interrumpidas por alguna en contrario.

(156) Vallardo Berrón Fausto. Opus. cit., pág. 33.

Aunque hay casos diversos como por ejemplo-- cuando se trata de la jurisprudencia del Tribunal-Fiscal de la Federación, la cual en términos del - artículo 259 del Código Fiscal de la Federación en vigor "será establecida por la Sala Superior y se- rá obligatoria para la misma y para las Salas re-- gionales y sólo la Sala Superior podrá variarla".- Aparte de que en el artículo 260 del citado cuerpo legal se establecen las hipótesis concernientes -- a la creación de jurisprudencia.

Sin duda alguna en México la Jurisprudencia- juega un papel muy importante como fuente de nues- tro derecho en general, y sobre todo es un gran au xiliar en conflictos o litigios de diversa índole.

Es de suma importancia que dejemos bien cla- ro, que la verdadera fuente (originaria) de nues- tro Derecho Positivo vigente, es en primer lugar - el Congreso Constituyente (1916-1917) quien sentó- las bases que sostienen nuestro actual sistema ju- rídico, y por consiguiente también la propia Cons- titución Política de 1917; sin menoscabo de consi- derar también al Congreso de la Unión y a las le- gislaturas de los Estados hoy en día.

X.- Fuentes del Derecho Público Económico en - nuestro país:

Abordaremos ahora un aspecto un tanto cuanto arduo de nuestro tema central; porque es necesa - rio advertir que no existe casi nada escrito -en - español, y en concreto que trate sobre nuestro De- recho Público Económico- con respecto a este nuevo enfoque jurídico por el que se contempla la inter- vención del sector público en el campo económico.

Hemos visto que la verdadera fuente del dere

cho es la actividad legislativa y por consiguiente el órgano facultado para tales efectos como lo es el Congreso de la Unión y las Legislaturas locales; sin embargo, si queremos ir aún más al origen de - bemos señalar al Congreso Constituyente de 1916 -- 1917 y a la propia Constitución Política emanada - de él, como la fuente más directa de todo nuestro sistema jurídico nacional, ya que es el conjunto - de normas de más alto rango en nuestro país.

En razón de lo anterior consideramos fuentes formales de nuestro Derecho Público Económico vi - gente los artículos 3°, 25°, 26°, 27°, 28°, 73°, -- 131°, etc.; de nuestra Carta Magna en vigor.

Todos estos preceptos fueron tratados ya con la debida amplitud en el capítulo que antecede; - por lo que, aquí sólo los señalamos como fuentes - de sustentación jurídica para la intervención del Sector Público en la economía nacional.

Como fuentes históricas de nuestro Derecho Público Económicos podemos citar en forma genérica a las Constituciones de 1824 y de 1857, así como -- obviamente a la original de 1917, claro está que - en sus preceptos relativos.

Para ser más específicos podemos citar como - una fuente histórica importante de nuestro actual Derecho Público Económico, al debate que se suscitó en el Congreso Constituyente de 1916-1917 referente al proyecto del Artículo 28°, Constitucional, en los términos siguientes:

"El artículo 28 del proyecto de reformas, especifica con toda claridad la prohibición relativa a todo lo que significa monopolio; comprende que - ésto es odioso en un país como el nuestro, en el -

que debe dejarse el mayor campo de libertad posible al comercio y a la industria, y solamente como medidas de orden y para garantizar debidamente los derechos tanto de las personas como de la nación misma, se reserva a ésta los relativos a la acuñación de moneda, correos, telégrafos y radiotelegrafía, y a los autores y artistas el privilegio de reproducir sus obras por determinado tiempo. También concede el mismo privilegio a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora, pero exclusivamente para el uso de sus inventos" - (157).

Aquí se ve claramente ya como aunque sea de una manera muy tenue se pretendía dar al Estado - el papel principal dentro de las actividades económicas nacionales.

"En el mismo proyecto se indica que con toda-severidad castigará la ley la concentración que se pretenda hacer en una o pocas manos de los artículos de consumo necesario, con objeto de alcanzar - el alza inmoderada de los precios. Continúa el citado artículo prohibiendo todo lo que tienda de - una manera palmaria a establecer monopolio en nuestro país o conceder una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas, con grave perjuicio del público en general o determinada clase-social" (158).

Estas palabras parecería que fueron expresadas por los actuales legisladores, y no por don -

(157) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916 --1917, Ed. de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la proclamación de la independencia nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana; Tomo II, México 1960, pág. 326.

(158) Diario de Debates, pág. 326.

Francisco J. Mugica, Enrique Recio, Enrique Colunga, Alberto Roman y L.G. Mazón, quienes formaron la comisión que dentro del Constituyente de 1916--1917, estudiaría el proyecto del artículo 28° Constitucional; el cual cabe decir fue aprobado el 12 de enero de 1917.

Debemos mencionar dentro de las fuentes históricas de nuestro actual Derecho Público Económico, las adiciones que se le incorporaron al artículo 28° Constitucional, referentes a la emisión de billetes por medio de un solo banco controlado por el Gobierno Federal, como monopolio exclusivo de la Federación, adición la cual se debe a la iniciativa del diputado Rafael Nieto, cuyos razonamientos para sostener tal iniciativa hay que destacar: "Desde el punto de vista económico-político, la centralización del crédito presenta las siguientes ventajas: al ensancharse las finanzas de un país, la cuantía del manejo de fondos por el tesoro público tenderá a afectar seriamente la circulación monetaria al permanecer las existencias metálicas inactivas, mientras los egresos las requieran. Tal sistema resulta casi inevitable con un sistema descentralizado, mientras que en un banco único, en estrecha convivencia con el tesoro, los valores pertenecientes al gobierno pueden estar disponibles en todo momento para las necesidades del mercado. Además, el Gobierno, en cualquier grave emergencia nacional, contará con crédito público en forma más amplia y expedita, entendiéndose con una sola institución que si tuviere que ocurrir a innumerables bancos" (159).

Esta fue sólo una de las varias razones con las que don Rafael Nieto sostuvo el provecho de la iniciativa para que formará parte del texto del artículo 28° Constitucional, pero nos hemos referido

(159) Diario de Debates, antes citado, pág. 326.

sólo a ella de manera ejemplificativa, como una verdadera fuente histórica de nuestro Derecho Público - Económico.

"La diputación yucateca presentó una iniciativa referente a no considerar como monopolio las asociaciones de los productores que, en defensa - de sus intereses o del interés general vendan directamente en los mercados extranjeros los productos naturales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia y amparo del Gobierno Federal o de los Estados y previa autorización que al efecto se otorgue por las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas por sí, o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando - las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las - asociaciones de que se trata" (160).

Es indudable que la iniciativa presentada - por la diputación yucateca, plasmaba ya de manera concreta la autoridad que el Gobierno Federal en materia económica; esto significó que desde esa fecha el Estado tenía ya bases firmes para intervenir en el campo económico, otorgando o quitando las autorizaciones a los particulares que quisieran coadyuvar al desarrollo económico nacional.

La iniciativa presentada por la diputación yucateca, fue aceptada por la comisión respectiva y adicionada al texto del artículo 28° Constitucional.

(160) *Ibidem.*, pág. 327.

Es obvio que debemos considerar al texto original del artículo 28° Constitucional (1916-1917), como una fuente histórica importante de nuestro actual Derecho Económico y concretamente de nuestro Derecho Público Económico; por lo que hemos considerado pertinente transcribirlo textualmente como sigue: "Artículo 28°.- En la República Mexicana no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuando únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos, radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras y a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora, para el uso exclusivo de sus inventos.

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

No constituyen monopolio las asociaciones de productores para que, en defensa de sus intereses o interés general, vendan directamente a mercados extranjeros los productos naturales o industriales

que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata" (161).

Debemos decir que este texto sufrió algunas modificaciones realizadas por el propio Constituyente de 1916-1917, vgr. le fue adicionado que: "No constituyen monopolio las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses".

Es necesario mencionar también como una importante fuente histórica de nuestro Derecho Público-Económico, algunas ideas sustentadas en los debates que se dieron en el Congreso Constituyente de 1916-1917 referentes al artículo 27° Constitucional; y desde luego también haremos mención de las ideas más sobresalientes del texto del precepto que se indica.

Se desprende de los primeros párrafos del texto original del artículo 27 Constitucional, que los Constituyentes casi por unanimidad querían otorgar al Estado -Nación- la propiedad originaria de tierras y aguas del territorio nacional y así podemos ver que: "Artículo 27°.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada"- (162).

(161) Diario de Debates, Opus. cit., pág. 328.

(162) Ibidem., pág. 1080.

En los debates que suscitó este primer párrafo del precepto que se analiza, no se cuestionó de modo alguno el papel del Gobierno Federal - como representante de la Nación -, como dueño originario de casi todos los recursos naturales, en este caso la tierra y el agua comprendidas dentro de los límites del territorio nacional.

En otro de los párrafos del texto original - del artículo 27° textualmente se estableció que: - "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cu - dar su conservación" (163).

Vemos aquí como ya desde esas épocas, los legisladores del Constituyente de Querétaro quisieron anteponer el interés público y el bienestar colectivo, a cualesquiera otro fin; para lo cual se facultó a la Nación -obviamente al través del Gobierno Federal-, para imponer a la propiedad privada las modalidades o condiciones que sean más benéficas para la colectividad.

Al través de los debates que suscitó el artículo 27° Constitucional en el Congreso Constituyente de 1916-1917, podemos descubrir en cierta forma la génesis de nuestro moderno Derecho Público Económico.

Diversas leyes han sido también fuentes desde el punto de vista histórico, de nuestro Derecho Público Económico, así de manera simplemente enun-

(163) Ibidem., pág. 1088.

ciativa, podríamos citar, por ejemplo, la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 1925, la de 1941, la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, etc.

Sería prolijo enumerar todas las fuentes históricas de nuestro Derecho Público Económico vigente, sobre todo en esta área jurídico-económica, donde casi a diario existen nuevas disposiciones que en algunos casos derogan, en otros reforman a las ya obsoletas, o bien llenan lagunas o vacíos del sistema jurídico, como una necesidad imperante de la realidad nacional.

Por último, como fuentes reales de nuestro Derecho Público Económico debemos mencionar la propia intervención que tiene el Estado dentro de la economía nacional, y que se refleja de diversas formas, vgr. en la emisión de papel moneda al través de un Banco Central; en la actividad productiva en materia petrolera al través de Petróleos Mexicanos; en la fijación de precios en los llamados Productos Básicos al través de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, etc.

No hay que olvidar que precisamente son los factores, elementos o circunstancias que van a determinar el contenido de las normas jurídicas, los que deben considerarse como fuentes reales de las mismas.

Don Andrés Serra Rojas al referirse a las fuentes reales del Derecho Económico (nosotros las extenderíamos también al Derecho Público Económico) las divide en:

- "a) Económicas
- b) Sociológicas
- c) Tecnológicas
- d) Doctrinales" (164).

Y agrega que: "Por lo que se refiere a las fuentes internas del Derecho Público Económico, debe destacarse la organización administrativa que es indispensable para su realización. Discrepa desde luego de las fuentes del Derecho Público externo, encuadra en las normas y estructuras de la comunidad internacional" (165).

Aquí el Maestro Serra Rojas toca un punto importante, al referirse a la organización administrativa (nosotros incluiríamos el término Administración Pública) como fuente (y medio) para el desarrollo del Derecho Público Económico nacional.

Esto significa en otras palabras, que de la manera en que el Gobierno se organice va a depender el auge del Derecho en general, y en especial del Derecho Económico tanto Público como Privado.

Se habla también de fuentes escritas y fuentes no escritas: "Las fuentes escritas aluden a las leyes constitucionales, las leyes ordinarias, los reglamentos administrativos y los acuerdos, decretos presidenciales. Se señala a la jurisprudencia como la fuente no escrita" (166).

(164) Serra Rojas Andrés. Opus cit., pág. 47.

(165) Ibidem., pág. 99 y 100.

(166) Ibidem., pág. 100.

Cabe decir aquí que la doctrina debe ser considerada también como una fuente "indirecta" de nuestro Derecho Público Económico, ya que como lo afirma don Hugo Rangel Couto "... la doctrina expresa las exigencias racionales del orden jurídico, y -- los principios que la sustentan y le dan unidad, -- resulta una fuente tanto más importante cuanto más nuevo y falto de consolidación técnica es un enfoque que surge, como el del derecho económico" (167)

Nos adherimos a la opinión expresada por Rangel Couto, ya que la doctrina es en algunos casos -- una luz que ilumina el sendero de algunos legisladores, cuando éstos realizan su actividad legislativa; y también en ciertos casos en la actividad jurisdiccional la doctrina sirve para orientar el criterio de los juzgadores. Así mismo en el campo jurídico-económico, la doctrina en algunas ocasiones (muy pocas por desgracia) orienta el criterio de los políticos y administradores nacionales hacia la realización feliz de alguna tarea pública.

Así podemos concluir afirmando que, existen -- verdaderas fuentes -- tanto formales, como reales e históricas -- de nuestro Derecho Público Económico. -- Más sin embargo, la de mayor importancia es la contenida en nuestra propia Carta Fundamental (concretamente en los artículos 3°, 25°, 26°, 27°, 28°, 73°, 131°, (etc.) los cuales en esencia se derivan -- en algunos casos -- a su vez del Constituyente de 1916-1917, y otras del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados.

167 Rangel Couto Hugo. Derecho Económico, op. cit., p. 37.

XI.- Características Primordiales del Derecho - Público Económico Mexicano.

El Derecho Público Económico mexicano es en principio -como todo derecho- un instrumento que tiene el Estado para impulsar y fomentar el desarrollo económico nacional y por consiguiente el cambio social.

Por lo tanto una de sus características primordiales es el de ser un instrumento jurídico para el mejoramiento económico, social y político de una Nación.

Cabe mencionar al respecto las siguientes palabras de don Andrés Serra Rojas quien dice: "Si el fenómeno económico es una masa de relaciones jurídicas manifestadas de modo idéntico, cabría preguntar si alguna relación social, directa o indirectamente no cabe dentro del campo de la economía y del derecho. Por ello, esa masa de fenómenos sociales constituirá una preocupación constante de juristas y de economistas, partiendo de la idea de que tanto el derecho como la economía, como instrumentos sociales se encaminan al estudio de la cooperación sometida a regulación" (168).

Es cierto que, el derecho en general tiene entre sus características el de ser un instrumento para el cambio social, político, económico, cultural, etc.; pero en este caso el Derecho Público Económico, es el instrumento específico que tiene el Estado para que él mismo -a través del llamado Sector Público- intervenga en el campo económico nacional, con el fin de lograr el desarrollo económico.

(168) Serra Rojas Andrés. Opus. cit., p.p. 102 y 103.

Otra característica importante de nuestro Derecho Público Económico es su bastedad y su gran dinamismo; o sea, este nuevo enfoque jurídico está configurado por un gran número de disposiciones esencialmente administrativas, que se encuentran -plasmadas desde nuestra propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, hasta algún pequeño Decreto o Acuerdo (pasando obviamente por leyes, reglamentos, etc.), los cuales en su conjunto van a sentar las bases jurídicas para que el Sector Público intervenga en la economía nacional (esto contemplado desde el punto de vista fáctico); y también para que el jurista -principalmente aunque no en forma exclusiva- contemple este nuevo enfoque jurídico-económico llamado en términos generales Derecho Económico, ya sea público o privado.

El Derecho Económico en general (por tanto -también el Derecho Público Económico), es de los que tienen un contenido muy amplio y además muy variable; así tenemos que: "Una de las primeras características que deben mencionarse en el derecho económico, es la de la gran abundancia de sus normas" (169).

Esta característica de abundancia en las normas que lo constituyen, se entiende en razón de -que el área jurídico-económica es muy extensa dentro de nuestro sistema jurídico, además de que a últimas fechas es cada vez mayor la intervención del Sector Público en el campo económico, pues el Estado se va transformando con una celeridad extraordinaria en el rector absoluto de la economía nacional contemporánea.

El Derecho Público Económico ha venido a --transformar en nuestro país las estructuras jurí-

(169) Rangel Couto Hugo. Opus. cit., pág. 37.

dicas fundamentales de nuestro sistema jurídico, - político y económico nacional; y esto lo tenemos a la vista con las recientes modificaciones que su friera nuestra Constitución General de la República (las cuales se han comentado ya en capítulo anterior).

Podríamos señalar como otra de las características importantes de nuestro Derecho Público Económico, la de que está conformado por una gran diversidad de normas todas ellas pertenecientes al campo del Derecho Público y por tanto todas ellas con la característica inherente a esta rama del derecho que es la de que van a regular la intervención del Poder Soberano del Estado en cualquier campo de la vida jurídica nacional, y en este caso concreto en el campo económico.

Es por esto que podemos decir que es característica del Derecho Público Económico mexicano la tendencia a estructurar todo un sistema normativo que regule la actividad del Estado -Sector Público- en el campo económico nacional, con el fin de lograr un correcto y adecuado desarrollo económico y social, en beneficio principalmente de las clases sociales con menos recursos económicos y culturales.

Debemos decir también que el Derecho Público Económico es en esencia dinámico por excelencia, - toda vez que está sujeto a los cambios que imponga la realidad nacional.

Hay que destacar el carácter nacional de este nuevo enfoque jurídico, ya que el mismo se sustenta -desde el punto de vista filosófico jurídico- en valores patrios de muy alto rango como por ejemplo: el de que nuestro país alcance su independencia económica y política, el de que exista una me-

por distribución de la riqueza pública, el de que los individuos tengan un nivel de vida digno, etc.

Es importante advertir sin embargo, que el carácter nacional de nuestro Derecho Público Económico, no significa que éste no sufra influencia alguna del exterior, toda vez que eso resultaría imposible en la actualidad; y tampoco significa que este nuevo enfoque jurídico no tienda o más bien oriente en ciertos momentos la política económica internacional de nuestro país; al respecto caben citar aquí las palabras de don Andrés Serra Rojas quien nos dice: "El Derecho Público Económico se subdivide en Derecho Público Económico interno y Derecho Público Económico externo" (170).

Y agrega que: "El Derecho Público Económico interno alude a las reglas que regulan la economía nacional en el marco de su soberanía. El Derecho Público Económico externo o Derecho Económico Internacional, comprende la regulación de los procesos económicos, que se establecen entre los diversos Estados de la comunidad internacional, y los conflictos que se suscitan sobre problemas económicos entre personas de diversa nacionalidad y originados en conflictos de leyes de diversos países" (171).

Sobre la influencia de que manera forzosa tiene que sufrir nuestro sistema jurídico nacional y consecuentemente también nuestro Derecho Público Económico, los problemas económicos y sociales --- que acontecen en diversas partes del orbe, podemos mencionar las siguientes palabras: "Tengamos en cuenta además, que no podemos pensar en el desenvolvimiento de un país como el nuestro u otro en condiciones similares, ignorando la inversión ex -

(170) Serra Rojas Andrés. Opus. cit., pág. 112.

(171) Ibidem., pág. 112.

tranjera directa e indirecta, la tecnología extranjera y su pago, la importación de maquinarias y equipos; al tener que tomar todo ésto en cuenta y desde luego las normas que lo rigen, tendríamos que entrelazar nuestro derecho económico (nosotros diríamos también nuestro Derecho Público Económico), nacional con el internacional" (172).

Por último, queremos señalar como una característica importante de este nuevo enfoque jurídico, el de que el mismo va a tener como sujeto específico de estudio y reglamentación, al Poder o Sector Público en cuanto intervenga en el campo económico-nacional.

Sin duda alguna, se nos han escapado algunas características del llamado Derecho Público Económico, más sin embargo consideramos que hemos tratado aquí si no todas, si las principales por lo que de antemano pedimos disculpas si faltó alguna de relevancia.

XII.- Naturaleza del Derecho Público Económico:

Antes de entrar al estudio de lo referente a la naturaleza del Derecho Público Económico mexicano, debemos hablar -aunque sea de manera muy general-, de lo que significa y es, el Derecho Administrativo dentro de nuestro sistema jurídico nacional; así como de algunos aspectos que son estudiados y regulados por esta disciplina tan hermosa como extensa, haciendo referencia por ejemplo a las atribuciones del Estado, su contenido, su extensión, los criterios a seguir para determinar las atribuciones del Estado, los elementos fundamentales del concepto Derecho Administrativo, etc.

(172) Rangel Couto Hugo. Opus. cit., p.p. 39 y 40.

Es preciso mencionar que el Derecho Administrativo es por excelencia una rama importante del Derecho Público, que tiene por objeto regular la función administrativa como actividad del Estado. Y que además constituye la esencia del Derecho Económico, tanto Público como Privado.

"... Dentro del Derecho Público se delinea así una nueva disciplina que en 1814 encuentra expresión en los Principi generale di diritto amministrativo de Gian Domenico Romagnosi (1761-1835)" (173).

En México ha sido el Derecho Administrativo el que ha regulado por lo general la intervención estatal en el campo económico, inclusive en aquellas áreas que antes estaban reservadas exclusivamente a los particulares.

Una definición sobre el Derecho Administrativo mexicano, que no podemos dejar de mencionar es la que externó don Teodosio Lares en sus Lecciones de Derecho Administrativo, y que dice: ... "El Derecho administrativo, así considerado, es la ciencia de la acción y de la competencia del poder ejecutivo, de sus agentes, y de los tribunales administrativos, en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos, y con el interés general del Estado" (174).

(173) Mario G. Losano. Los Grandes Sistemas Jurídicos. Colección Universitaria, Editorial Debate, Madrid, 1982, versión castellana de Alfonso Ruiz Miguel, p. 99.

(174) Teodosio Lares. Lecciones de Derecho Administrativo, UNAM, la. reimpresión a la la. edición, 1978, pág. -- 2.

Es necesario advertir que dicha definición ya ha sido superada en la actualidad, pero no puede dejar de reconocerse que en su tiempo fue de gran utilidad en la doctrina mexicana.

Cabe mencionar aquí las siguientes palabras: -
"En México el derecho administrativo ha sido muy útil en el campo de la intervención estatal -en asuntos que anteriormente estaban reservados a la libre concurrencia y a la autodeterminación individual y también ha venido normando las relaciones que surgen entre los sectores públicos y privados en el terreno socioeconómico" (175).

En la actualidad el Derecho Administrativo ha ido evolucionando casi a la par de la realidad socio-económica de nuestro país, por lo que han surgido diversos enfoques del mismo, que se van a encargar del estudio de fenómenos concretos, vgr. el Derecho Ecológico, el Derecho Urbanístico, etc.

"Ha sido tan sorprendente la evolución del derecho administrativo en Europa y América y en nuestro caso, en México, que sus teorías y legislación-positiva han transformado radicalmente la esfera de competencias del Estado moderno" (176).

"Otro de los campos que norma el derecho administrativo es aquél donde el Estado participa en la economía del país en actividades lucrativas o de beneficio social mediante el establecimiento de empresas públicas. La mayoría de este tipo de empresas están constituidas bajo un régimen jurídico de naturaleza privada o, en su caso, bajo un régimen mixto.

(175) Jacinto Faya Viesca. Administración Pública Federal. 1ª Ed., 1979, Editorial Porrúa, S.A., pág. 37.

(176) Ibidem., pág. 37.

Es indudable que los Estados democráticos han experimentado un acelerado crecimiento de este tipo de organismos y empresas públicas. Empresas que actualmente se encontraban en manos de particulares han pasado a manos del Estado, como son aquellas dedicadas a la siderurgia, electricidad, petróleo, carbón, transportes, etc. Pensamos que la ingerencia del Estado en este tipo de actividades va a acrecentarse en las próximas décadas, razón por la cual salta a la vista la trascendental importancia del derecho administrativo" (177).

Todas estas ideas van a servir como base de sustentación para la opinión que vamos a vertir -- aquí en el sentido de que el Derecho Público Económico -y en general todo el Derecho Económico- es en esencia y por naturaleza derecho administrativo.

No hay que olvidar que es el Derecho Administrativo el marco jurídico de la Administración Pública y es el que va a regular en última instancia las gestiones públicas, así como la competencia -- entre los diversos órganos del Estado, etc.

"El reino del Derecho administrativo actual es el capitalismo monopolista: el Derecho Administrativo enlaza en realidad el Derecho Financiero (que detrae el dinero privado y lo vuelve público) con el Derecho Constitucional (que regula los órganos que deciden como distribuirlo), colocándose como el instrumento técnico para la privatización del dinero público" (178).

Es por ésto que para la mayoría de los autores, el Derecho Económico (tanto público como privado), no constituye una nueva rama del derecho, -- sino una nueva óptica o enfoque con el que se contemplan ciertos fenómenos socio-económicos.

(177) Ibidem., p.p. 39 y 40.

(178) Mario G. Losano. Opus. cit., pág. 100.

"En resumen, la teoría administrativa y el derecho privado, deslindan las diversas ramas del Derecho, así se nos habla de un Derecho Privado de -- la economía (Gerar Farjat, Droit Prive de l'Economie P.V.F.) por su parte el profesor André de Laubade -- re hace referencia al Derecho Público Económico -- (Droit Public Economique, ed. Dalloz)" (179).

Pasando a otro aspecto de este punto, diremos que lo que pretenden tanto el Derecho Administrativo como esta especialización o nuevo enfoque que -- surge del mismo llamado Derecho Público Económico, -- es regular la conducta que asume el Estado, en general como función administrativa (para el caso de -- Derecho Administrativo) y en su intervención en el campo económico (tratándose del Derecho Público Económico); por lo que hablaremos un poco de lo que -- significa la actividad del Estado y sus atribuciones entre otras cosas.

Al respecto diremos que: "La actividad del -- Estado está constituída por el conjunto de actos, -- operaciones y tareas que conforme a la legislación -- positiva debe de ejecutar para la realización de -- sus fines" (180).

Son las atribuciones del Estado (obviamente -- en materia administrativa), las que van a ser objeto de estudio principalmente del Derecho Administrativo en general; y de ahí esas mismas atribuciones se van a ir "concretizando" o "especializando", lo que va a dar origen a diversas perspectivas o enfoques, tales como el Derecho Público Económico entre otros.

(179) Andrés Serra Rojas. Opus. cit., pág. 283.

(180) Gabino Fraga. Derecho Administrativo, 11a. Edición, Ed. Porrúa, S.A., 1966, p. 3.

Antaño el Estado sólo vigilaba la actividad económica de los particulares principalmente dependía de ellos, el desarrollo económico de la nación, hogaño es el propio Estado quien se ha echado a cuestas la tarea de dirigir el progreso y el desarrollo económicos del país; tratando de salvar el problema fundamental al respecto que es el de conciliar la libertad del individuo con las exigencias de la justicia y seguridad sociales, anteponiendo siempre el interés público sobre el privado.

En la actualidad el Estado goza de las siguientes atribuciones en general: "... I.- Las atribuciones de policía o de coacción que se manifiestan en todas las medidas coactivas que imponen a los particulares el cumplimiento de obligaciones..... II.- Las atribuciones de fomento que han sido definidas como constituyendo "aquella actividad administrativa que se dirige a satisfacer indirectamente ciertas necesidades consideradas de carácter público protegiendo o promoviendo, sin emplear la coacción, las actividades de los particulares o de otros entes públicos que directamente las satisfacen III.- Las atribuciones de servicio público y de seguridad social por virtud de la cual el Estado satisface necesidades generales por medio de prestaciones de carácter económico, cultural y asistencial " (181).

Como vemos, dentro de las dos últimas atribuciones del Estado podemos encontrar ciertos elementos que de alguna manera componen nuestro Derecho Público Económico. Y aún diríamos que, hoy en día, se podía agregar una atribución más a estas consideraciones generales, que sería la referente a la rectoría económica del Estado basada en la planeación para el desarrollo.

(180) Fraga Gabino. Opus. cit., pág. 3.

(181) Ibidem., pág. 5.

Ya hemos visto como al través del devenir --- histórico, el Estado ha guardado diversas relaciones con respecto a los particulares; de lo cual -- han dependido también las atribuciones que él mismo ha tenido en el contexto nacional, bien sea en lo económico, ya en lo jurídico como en lo social y cultural.

"Los criterios doctrinales para fijar la limitación de esas esferas de acción (atribuciones), -- se pueden reducir a dos fundamentalmente: el individualismo o liberalismo y el estatismo y socialismo" (182).

En el individualismo será la persona como -- "individuo" el factor del progreso social, por tan to son mínimas las atribuciones del Estado (principalmente en materia económica), quien simplemente vigilará las actividades de los particulares.

En contraposición con esta idea, en la actualidad se han desarrollado (en razón de las necesidades que se presentan en la realidad) diversas -- doctrinas que preconizan una mayor intervención de el Estado en todos los campos de la actividad na cional dotándolo sobre todo de un sinnúmero de --- atribuciones administrativas de índole económico, -- para que de esta manera el Estado se convierta en el rector de la planeación para el desarrollo, tan to económico como social.

"La doctrina, con el propósito de hacer resal tar las atribuciones del Estado que se relacio -- nan con la intervención de éste en la esfera de ac ción de los particulares ha redistribuido las tres categorías señaladas anteriormente en los tres gru pos siguientes: a).- Atribuciones del Estado --

(182) Ibidem., pág. 5.

para reglamentar la actividad privada; b).- Atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad, y c).- Atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva. (Bonard, Dr. Administrativo; 1926, págs. 16 y 55)" - (183).

Es indudable que las mencionadas atribuciones pertenecen al campo de estudio del Derecho Administrativo en lo general, pero queriendo ser más específico -y tratándose de las atribuciones del Sector Público en el campo económico- deben enfocarse éstas con la óptica o perspectiva que brinda nuestro Derecho Público Económico.

Hay que distinguir lo referente a las atribuciones del Estado con las funciones del mismo, y al respecto podemos decir:

"El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma y a los medios de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución"- (184).

Ahora bien, para concluir podemos decir que el Derecho Público Económico se deriva del Derecho Económico y éste a su vez es en esencia Derecho Administrativo; por lo que la naturaleza jurídica del Derecho Público Económico mexicano pertenece a esa gran rama jurídica llamada Derecho Administrativo.

(183) Gabino Fraga. Opus. cit., pág. 7.

(184) Ibidem., pág. 25.

En otras palabras, podríamos decir, que si al Derecho Administrativo le corresponde el estudio y regulación de la estructura y organización del Poder encargado de realizar la función administrativa; por consiguiente también de la Administración Pública; de los medios patrimoniales y financieros del Estado; de la función administrativa que debe realizar el Poder Público; etc. Y como hemos visto el Derecho Público Económico regula y estudia la intervención del Sector Público en el campo económico nacional; luego entonces este último derecho no será más que una especialización o nueva óptica con la que se contemplan ciertos fenómenos específicos de las atribuciones del Estado.

Cabe decir aquí que la existencia del Derecho Público Económico -como la de otros derechos como el ecológico, el urbano, el aéreo, etc.- ha surgido en la actualidad en razón de la imperiosa necesidad que hay en todas las ciencias de lo que se ha llamado la "especialización" que a su vez se deriva de la complejidad cada día más creciente de la realidad existencial.

XIII.- Fines del Derecho Público Económico:

Los fines de nuestro Derecho Público Económico, son en lo general los mismos que tendría cualquier disciplina jurídica, esto es los fines del Derecho en general, tales como: Justicia, Equidad, Seguridad Jurídica, Bien Común, etc.

Sin embargo, podemos mencionar aquí ciertos fines específicos inherentes a la naturaleza concreta de este nuevo enfoque jurídico; y que de esta manera simplemente enunciativa podemos describir como sigue:

a).- Regular la intervención del Estado - - Sector o Poder Público- en el campo económico nacional.

b).- Dar las bases jurídicas para que se logre una mayor distribución de la riqueza pública - y una mejor justicia social.

c).- Fomentar y encuadrar en el marco legal- el desarrollo económico nacional.

d).- Impulsar a los diversos factores de la- producción nacional, en armonía y atendiendo siempre en principio al interés público.

e).- Legalizar la rectoría del Estado en materia económica.

f).- Sentar las bases jurídicas concretas pa ra una correcta planeación -del Sector Público - principalmente- para el desarrollo.

C A P I T U L O Q U I N T O

RECTORIA DEL ESTADO EN LAS AREAS ESTRATEGI CAS DE LA ECONOMIA NACIONAL

XIV.- Consideraciones Generales:

Vamos a entrar ahora, al último capítulo de este trabajo, y al respecto abordaremos un aspecto que si bien es cierto desde hace ya varios años se ha manifestado, hoy en día ha cobrado una importancia superlativa, toda vez que en la mayor parte de los países del orbe -incluyendo a México-, se ha ido desarrollando con rapidez inusitada un gravísimo desequilibrio económico que está repercutiendo inclusive en el ámbito político y social de los diversos países que lo sufren.

Nuestra patria, ha sentido y está sintiendo - (y sufriendo), las consecuencias de ese desequilibrio económico que parece ahogar irremediablemente, sobre todo a los países subdesarrollados o en vías de desarrollo.

Es así, como en las últimas décadas el Estado Mexicano principalmente al través del Poder Ejecutivo Federal -y éste a su vez mediante el llamado Sector Público o Administración Pública-, sustentado en la ley, ha venido realizando ciertos actos directrices de la economía nacional principalmente en las áreas llamadas estratégicas.

Para tales efectos se han llevado a cabo una serie de reformas y adiciones que van desde nuestra propia Constitución General de la República - hasta las diversas leyes y reglamentos (Decretos, Acuerdos, etc.), que le han ido dando a nuestro sistema jurídico nacional la fuerza y la cohesión necesarias para que el Estado como rector busque y consiga el tan anhelado desarrollo nacional, -- tanto económico, como social, cultural, etc.

Para reafirmar las anteriores ideas, podemos citar las siguientes palabras: "Los principios - constitucionales del desarrollo económico nacional, que esta reforma propone, están referidos a la naturaleza y funcionamiento de nuestro sistema político que establece la Constitución. Estos - son correspondientes con el régimen de propiedad y las formas de relación del Estado y la sociedad que ella determina, así como con nuevos mecanismos de participación social que lleven a fortalecer y perfeccionar nuestro régimen democrático" - (185).

Consideramos que en principio es correcto el tratar de lograr el desarrollo nacional, mediante el derecho y la razón; y no como algunos otros - países que lo intentan mediante la violencia; só lo que tampoco debemos caer en ese gravísimo -- error en el que por desgracia muchas veces hemos incurrido y que es el de creer que basta sólo "hacer leyes", cuando lo importante verdaderamente - es cumplirlas.

La misma iniciativa agrega que: "Las bases institucionales y legales del desarrollo económico en la tradición política de México y frente a las necesidades del futuro del país, han de quedar inscritas en nuestro texto constitucional. A pesar de la dinámica de los tiempos contemporá - (185) Exposición de Motivos correspondiente ala Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 16,25,26,27, y-28 y 73 Constitucionales; p. 16; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial Secretaría de Gobernación, 1983.

neos en donde unos cuantos años representan cambios sustantivos en la vida de la Nación, el país necesita un horizonte más amplio que vaya más allá de la resolución de los problemas inmediatos y que sobre bases sostenidas de productividad e igualdad, permita la convergencia de los esfuerzos de los sectores de la economía mixta para afirmar la seguridad y la confianza en el desarrollo de la Nación" (186).

Es aquí en donde se puede apreciar la gran utilidad que nos puede proporcionar primero en el campo teórico y después inclusive en la misma vida práctica, este nuevo enfoque que se desprende del Derecho Administrativo y que se ha llamado Derecho Público Económico.

Es evidente que esta transformación de nuestro sistema jurídico nacional, no debemos verla como una solución mágica que por sí misma va a resolver los problemas que afrontamos en la actualidad; ya que, es indispensable que en principio el Gobierno -Sector Público- actúe con honestidad y capacidad principalmente, con el objeto de que pueda llevar una verdadera rectoría -basada en el respeto y la confianza del pueblo- de la economía nacional, además de que tanto el Sector Privado como el Sector Social coadyuven con verdadera buena intención al propio Estado, para lograr el desarrollo económico y social que un país como el nuestro necesita.

También debemos advertir aquí que no debe verse al Derecho Público Económico como "el nuevo derecho para la armonía y la paz social", sino simplemente como un enfoque metodológico que en el campo de lo jurídico nos va a permitir - si lo sabemos aprovechar-, tener una visión más amplia y congruente de las reglas y disposiciones jurídicas tendientes a la planeación que pretende y debe hacer el Estado con el fin de lograr el desarrollo -

(186) Ibidem., pág. 15.

nacional integral.

En realidad creemos que en materia adminis-
trativa hemos contado -por lo general- con bases -
jurídicas que de haber sido otra nuestra idiosin--
cracia nos habrían servido mucho más de lo que en-
realidad nos sirvieron.

"A diferencia de otras sociedades contempo-
ráneas y sistemas políticos cuya capacidad de sub-
sistencia depende del uso arbitrario de la fuerza,
en México es posible, a través de la Ley y el De--
recho -como expresión de voluntad política y de -
consenso- y de las acciones económicas y sociales-
consecuentes, ampliar la capacidad del Estado y de
la sociedad para hacer frente a sus problemas más-
agobiantes, sobre la base de establecer las orien-
taciones para la transformación de la propia socie-
dad como única vía de solución efectiva de las cri-
sis inmediatas y de reencuentro de nuestro modelo-
propio de desarrollo" (187).

Debemos decir también, que este nuevo enfo-
que jurídico llamado Derecho Público Económico con-
tiene también dentro de su amplia perspectiva a la
llamada "planeación para el desarrollo"; ésto es,
a últimas fechas se ha visto la necesidad de que -
existan bases jurídicas sólidas inclusive dentro -
de nuestra propia Constitución Política, que permi-
tan y obliguen al Estado a programar, ordenar, sis-
tematizar, llevar un método acorde con nuestros -
principios sustanciales, tales como la democracia,
el federalismo, etc.; con el fin de que las acti-
vidades -esencialmente en materia económica- que -
realice el propio Estado o los diversos sectores -
que convergen dentro de la vida nacional, sean --
congruentes y prácticos, evitando en lo posible el
dispendio de los fondos públicos.

(187) Exposición de Motivos, p.p. 15 y 16.

"La iniciativa de reformas se refiere a la rectoría del Estado y la economía mixta, establece un sistema de planeación democrática del desarrollo, fija las bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria, la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal" (188).

Como hemos visto ya en el Capítulo III en lo referente a las bases constitucionales del Derecho Público Económico, existen ya, en nuestro sistema jurídico nacional las bases concretas para que el Estado intente el desarrollo económico y social y por consiguiente se obtenga una estabilidad política conveniente para el propio Gobierno.

La rectoría del Estado en México, por lo que se refiere a la actividad económica de éste, debe sustentarse siempre en la propia realidad económica, que se vive, esto es dentro de nuestro sistema nacional de economía mixta.

Al respecto podemos decir que en la actualidad el Estado mexicano, realiza una intervención directa e indirecta, propia de las economías mixtas, en el campo económico nacional, tomando medidas de política monetaria; fijando protecciones generales en los aranceles; creando y promoviendo empresas, creando en general la infraestructura necesaria para el desarrollo económico y social del país.

Desde hace varios años se sentía la necesidad de agregar a nuestra Carta Magna, un capítulo correspondiente y específico que regulara precisamente la actividad del Estado dentro de la economía

(188) Exposición de Motivos, pág.16.

nacional; por lo que las últimas reformas que sufrió nuestra Constitución al respecto, de alguna manera vinieron a calmar dicha inquietud.

Y así vemos que: "En las reformas se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación y fomento. De aprobarse esta Iniciativa, por primera vez se contará con un conjunto explícito de atribuciones, consistente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para llevar al derecho los nuevos conceptos económicos" (189).

Orientando las anteriores palabras al aspecto que nos interesa, diremos que es innegable en la actualidad la sustentación que se pretende en esta tesis sobre la existencia del Derecho Público Económico en México.

Ahora bien, es importante también el estudiar, aunque sea de manera muy general y breve los aspectos o formas que presenta la Administración Pública - como instrumento del Poder Ejecutivo - dentro de nuestro sistema jurídico federal; ya que será ésta el medio idóneo al través del cual se van a ejecutar todas las disposiciones que ya hemos visto conforman nuestro Derecho Público Económico.

Y así podemos decir que "... referirnos a la Administración Pública como órgano para el desarrollo, equivale a tratar al instrumento más importante que el Estado moviliza para influir sobre el proceso económico. El grado de intervención sobre la economía está determinado por varios factores y condiciones....." (190).

(189) Exposición de Motivos, pág.16.

(190) Torres Gaitán Ricardo. "La administración Pública como Instrumento para el Desarrollo Económico; p.13; Memoria del Seminario sobre Planeación Socio-Económica, Derecho Administrativo y Admón. Pública, UNAM, 1965.

Podemos apreciar entonces, como la Administración Pública, será un factor decisivo para lograr el desarrollo económico nacional. O sea que será de suma importancia para que se lleven a cabo las hipótesis normativas de nuestro Derecho Público Económico, el de que se cuente con una correcta organización del Estado y una eficiente y eficaz Administración Pública, ya que al través de ésta se van a concretar todas y cada una de las hipótesis normativas tendientes al desarrollo nacional (tanto en el aspecto económico, como cultural, social, etc.).

Cabe mencionarse que: "... El Gobierno realiza y ejecuta, a través de la Administración Pública (incluido el Sector descentralizado) las diferentes políticas. Por consiguiente, la administración es el instrumento primordial de que el Gobierno se sirve para aplicar su política económica y social" (191).

Debemos entender aquí por política las diversas formas o medidas de accionar con que el Estado realiza sus propósitos.

"En otras palabras, se pretende un desarrollo que no sea un producto de la acción espontánea, logado mediante un proceso natural y sólo autorregulado por las simples fuerzas del mercado; sino que se procura un desarrollo con la acción decisiva del Estado, al través de una eficiente Administración Pública, que promueva cambios sociales, políticos y culturales, hechos que implican la necesidad de efectuar previamente cambios a la organización administrativa del Estado. La reforma administrativa suele realizarse en forma sucesiva y parcial y por ello resulta insuficiente. Lo que aquí se implica, es la reforma global, que comprenda la transformación radical de la maquinaria pública con propósitos de servir mejor a programas de desarrollo

(191) Ibidem., pág. 15.

llo económico y social" (192).

No debemos olvidar que las anteriores palabras fueron expresadas en el año de 1965, más sin embargo a pesar de eso, aún guardan una vigencia asombrosa en la actualidad.

Es por esto, que consideramos que las recientes reformas y adiciones que han sufrido tanto nuestra Carta Fundamental como las diversas disposiciones de nuestro sistema jurídico nacional, específicamente las tendientes a regular la actividad económica del Estado, han llenado un vacío que por largo tiempo preocupó a los estudiosos de este tipo de problemas; y por lo que además adquiere fuerza y razón de ser nuestro Derecho Público Económico.

El autor que se cita agrega que: "... el hecho indiscutible es que la Administración Pública es un elemento consustancial al desarrollo económico, y para ejercitar esta función, se requiere preparar buenos presupuestos, adiestrar al personal, afinar la supervisión, mejorar la organización administrativa, lograr la cooperación de los gobiernos locales y de los sectores privados; evaluar continuamente la ejecución de los programas y proyectos, recomendar medidas correctivas, etc." (193)

Aún a pesar de que el tema central de esta tesis es el de tratar de encontrar las "Nociones del Derecho Público Económico" principalmente por lo que se refiere a nuestro sistema jurídico nacional, sentimos que debemos tratar aunque sea de manera muy general o en una visión panorámica el aspecto referente a la concreción de las normas que integran el vasto campo del Derecho Público Económico; y es por eso que nos referimos anteriormen-

(192) Ibidem., pág. 16.

(193) Ibidem., pág. 18.

te al aspecto relativo a la Administración Pública.

Lo que vamos a tratar de hacer en el punto siguiente de este capítulo, es dar un esquema general de las formas en que el Ejecutivo Federal - principalmente, utilizando como instrumento a la Administración Pública, interviene y realiza la actividad económica dentro del contexto de la vida nacional.

Para tal efecto hablaremos de los dos tipos de Administración Pública que se contemplan en nuestro sistema jurídico, señalando por Sectores - las diversas leyes que van a formar el contexto de nuestro Derecho Público Económico (advirtiendo que lo haremos de manera simplemente enunciativa - y no limitativa); y tratando también de manera sólo esquemática a las diversas empresas y organismos descentralizados que junto con fideicomisos y otros entes administrativos configuran la llamada Administración Pública Paraestatal.

Para concluir el presente trabajo hablaremos de la importancia que tiene este nuevo enfoque jurídico llamado Derecho Público Económico dentro de nuestro Sistema Nacional de Economía Mixta.

XV.- Régimen Jurídico del Sector Público en Materia Económica:

Entraremos ahora a uno de los puntos más extensos y difíciles de nuestro trabajo, ya que trataremos lo concerniente a las diversas disposiciones jurídicas (Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, etc.), que de una u otra forma van a regir las actividades que realice el Estado -al tra

vés del Sector Público o Poder Público- en materia económica y principalmente dentro de las llamadas-áreas estratégicas.

Al respecto es necesario advertir, que existen un gran número de disposiciones jurídicas --- -aparte de las bases constitucionales tratadas ya con antelación-, que regulan la actividad del Estado en materia económica; por lo que este punto resulta complejo en su tratamiento.

Tratando de seguir un método que nos permita tener aunque sea una visión panorámica al respecto del régimen jurídico que regula las actividades económicas del Sector Público, y toda vez de que por diversas razones nos sería imposible en el presente trabajo entrar al análisis de todas y cada una de las innumerables disposiciones existentes- en nuestro sistema jurídico vigente; optaremos, por describir (de manera simplemente enunciativa y no limitativa) sólo algunas leyes que nos parezcan más representativas, auxiliándonos para tal efecto de la división por "Sectores" que implícitamente - marca nuestra Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor (Art. 50).

Sin embargo, creemos obligatorio el tratar - aquí de una manera un poco más amplia ciertas leyes, que por su importancia y trascendencia en el campo jurídico-económico nacional, merecen y deben comentarse aunque sea en forma breve.

Dichas leyes son las siguientes:

- a).- Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo - Federal en Materia Económica (D.O. - 30-XII-50).

- b).- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (29-XII-76).
- c).- Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios (D.O.-31-VIII-34).
- d).- Ley de Planeación (5-I-83).

Debemos advertir que el análisis de estas leyes, no significa su transcripción literal y completa, pues esto sería demasiado amplio para los fines que se pretenden; así que sólo vamos a transcribir y comentar los artículos que, de las mismas, nos parezcan más relevantes o descriptivos en cuanto a las atribuciones y limitaciones del Estado (Poder Ejecutivo, Poder Público, Sector Público, Administración Pública, Gobierno, etc.), en las áreas estratégicas de nuestra economía nacional.

*SECTOR GOBERNACION

- 1.- Ley General de Población. 7 -enero-74; Ref. 31-Dic-74; 3-Enero-75; 31-Dic-79; 31-Dic-81.

* Nota.- La división por Sectores y las diversas leyes que aquí se listan al respecto fueron tomadas -sin seguir el mismo orden- del Catálogo de Ordenamientos Jurídicos de la -Administración Pública Federal; del Dr. Miguel Acosta Romero y Rafael I. Martínez Morales; Editorial Porrúa, S.A. México, 1982; en ese caso p.p. 81 y 82.

Sin embargo, las últimas reformas a las diversas leyes fueron tomadas directamente del Diario Oficial respectivo, y las mismas se señalan entre paréntesis para su distinción.

- 2.- Ley Federal de Juegos y Sorteos. 31-Dic-47.
- 3.- Ley Federal de Radio y Televisión. 19-Enero-60; Ref. 27-Enero-70; 31-Dic-74; 10-Nov-80; 11-Enero-82.
- 4.- Ley de la Industria Cinematográfica. 27-Nov-52.
- 5.- Ley Orgánica de la Administración Pública - Federal. 29-Dic-76; Ref: 8-Dic-78; 4-Enero-82; (29-Dic-82).

Podría pensarse que las leyes antes enunciadas, no tienen ninguna relación directa con la intervención del Sector Público en el campo económico nacional, más sin embargo, en el texto de las mismas están contenidas diversas disposiciones - que de una u otra manera tienen implicaciones en este sentido; así mismo podríamos mencionar un - sinnúmero de reglamentos, Decretos, Acuerdos, etc; que al respecto existen, lo cual no haremos atendiendo a los fines de este trabajo.

* SECTOR RELACIONES EXTERIORES

- 1.- Ley Orgánica de la fracción I del Artículo-27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 21-Enero-26.
- 2.- Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción

* Nota.- La presente división por Sectores tiene su base principal en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor.

I del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 29-Marzo-26; Ref: 19-agosto-39.

- 3.- Reglamento para la expedición de Pasaportes - 9-Dic-81.

* SECTOR DEFENSA NACIONAL

- 1.- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. 29-jun-76; fe de erratas: 2-agos-76; Ref. 12-mayo-78; fe de erratas: 22-sep-78; 5-enero-81; 27-nov-81; 11-enero-82.
- 2.- Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.A. 29-dic-78.

* SECTOR DISTRITO FEDERAL

- 1.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. 29=Dic-78.
- 2.- Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal (31-XII-82).
- 3.- Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el año de 1983. (D.O. - 31-XII-82).

* Nota.- La presente división por Sectores tiene su base - principalmente en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor.

4.- Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal.

5.- Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del - Gobierno del Distrito Federal. 31-dic-45.

* SECTOR MARINA

1.- Ley Reglamentaria del Párrafo 8° del Artículo 27 Constitucional relativo a la Zona Económica exclusiva. 13-feb-76.

2.- Ley del Instituto de Seguridad Social para -- las Fuerzas Armadas Mexicanas. 29-jun-76, fe-- de erratas: 2-agos-76; Ref: 12-mayo-78, fe-- de erratas: 22-sept-78; 5-enero-81; 27-nov-- 81; 11-enero-82.

3.- Decreto que fija el límite exterior de la Zo-- na Económica Exclusiva de México. 7-jun-76.

* SECTOR HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

1.- Código Fiscal de la Federación. 31-Dic.-81.

2.- Ley de Ingresos de la Federación (Anual).

3.- Ley General de Deuda Pública.

* Nota.- En la Obra de Acosta Romero Miguel y Rafael I. Mar-- tÍnez M.; a partir de la página 19 a la 172 se pueden en - contrar las citas aquí descritas de una manera más amplia.

- 4.- Ley Aduanera. 30-dic-81, fe de erratas; 26-mar-82.
- 5.- Ley Reglamentaria de la fracción XVIII del Artículo 73 Constitucional, en lo que se refiere a la facultad del Congreso para dictar reglas para determinar el valor relativo a la moneda extranjera (D.O. 27-XII-82).
- 6.- Ley de la Tesorería de la Federación. 29-Dic-59, fe de erratas: 26-enero-60; Ref. 30-Dic-77.
- 7.- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (D.O. 31-XII-82).

* SECTOR PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

- 1.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. 31-Dic-76, fe de erratas: 18-Enero-77; Ref. 30-Dic-77; 31-Dic-79; 30-Dic-80; 11-Enero-82.
- 2.- Presupuesto de Egresos de la Federación -- (Anual); para el Ejercicio Fiscal de 1983 (D.O. 31-XII-82).
- 3.- Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. 30-Dic-70.

*SECTOR CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

Cabe decir que esta Secretaría es de muy re-

ciente creación (D.O. 29/XII/82) y además su Sector se refiere más bien al aspecto vigilancia y control de las diversas dependencias que conforman la Administración Pública Federal.

Razón por la cual no citaremos aquí -como -- en los demás casos-leyes relativas; atendiendo a la naturaleza y objeto que como fines supremos tiene la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

***SECTOR ENERGÍA, MINAS E INDUSTRIAS PARAESTATAL**

- 1.- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. 29-Nov-58;- Ref: 30-Dic-77.
- 2.- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera. 22-Dic-75, fe de erratas: 28-Oct-76; Ref: 31-Dic-81.
- 3.- Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. 9-Marzo-73.
- 4.- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear. 26-Enero-79.

***SECTOR COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL**

- 1.- Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. 30-Dic-50; Ref: 6 marzo-59; 8-Enero-80; fe de erratas: 3-marzo-80; (30-XII-82) Decreto por el que se declara comprendida en el Artículo 1° de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica las siguientes mercancías...)

2.- Ley Orgánica del Artículo 28° Constitucional en Materia de Monopolios. 31-Agos-34; Ref:- 10-Enero-42; 31-Dic-52; 30-Dic-74; 8-Enero-80, fe de erratas 3-Marzo-80.

3.- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica 22-Dic-75.

***SECTOR AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS**

1.- Ley Federal de Aguas. 11-Enero-72; Ref: 3-- Enero-75.

2.- Ley de Fomento Agropecuario. 2-Enero-81; fe de erratas: 8-enero-81.

3.- Ley General de Crédito Rural. 5-Abril-76, fe de erratas: 3-jun-76; Ref: 30-Dic-77; 6-Enero-82, fe de erratas: 24-Feb-82 y 27-Abril-82.

***SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**

1.- Ley de Vías Generales de Comunicación. 19-- Feb-40; Ref: 5-Enero-51; 30-Dic-72; 23-- Dic-74; 15-Dic-75; 29-Dic-75; 31-Dic-76; - 31-Dic-79, 31-Dic-81 (27-XII-82).

2.- Ley Federal de Radio y Televisión. 19-Enero-60; Ref: 27-Enero-70; 31-Dic-74; 10-Nov-80; 11-Enero-82.

3.- Ley de Navegación y Comercio Marítimos. 21-- Nov-63; Ref: 20-Agos-64; 18-Feb-69; ---

22-Dic-75; 28-Dic-81; (30-XII-82).

***SECTOR DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA**

- 1.- Ley General de Asentamientos Humanos. 26-Mayo -76; Ref: 29-Dic-81.
- 2.- ** Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. D.O. 24-abril -72.

*** SECTOR EDUCACION PUBLICA**

- 1.- Ley Federal de Educación. D.O. 29-Nov-73 y - Decreto que la reforma D.O. 23-Dic-74.
- 2.- Ley Federal de Derechos de Autor, 21-Dic-63; - Ref: 31-Dic-81; 11-Enero-82.

*** SECTOR SALUBRIDAD Y ASISTENCIA**

- 1.- Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos. 13-Marzo-73; Ref: 31-Dic-76; 31-Dic-81; (30-XII-82).
- 2.- Reglamento que fija las Bases Generales para - la Libre Introducción y Distribución de Carne- para el Consumo Humano en el Distrito Federal. 30-DIC-1965.

** Tomada de la pág. 118 del Informe intitulado "Papel del-Sector Público en la Economía Mexicana; SPP; 1980.

* SECTOR TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

1.- Ley Federal del Trabajo, Reglamentaria del Apartado A del Artículo 123 Constitucional. 1-Abril-1970; Ref: 24-Abril-74; 9-Enero-74; 7-Feb-75; 31-Dic-75; 2-Jul-76; 30-Dic-77; 28-abril-78; 4-Enero-80; fe de erratas: 29-Enero-80; 20-Oct-80; 7-Enero-82; (21-Feb-83).

2.- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 24-Abril-72; Ref: 13-Nov-81; y 7-Enero-82.

* SECTOR REFORMA AGRARIA

1.- Ley Federal de Reforma Agraria. 16-Abril-71; Ref: 6-May-72; 23 y 31 de Diciembre de 1974; 3 de enero de 1975; 29-Jun-76; 2-Enero-81.

2.- Ley General de Crédito Rural. 5-Abril-76; Ref: 30-Dic-77; 6-Enero-82.

3.- Ley de Fomento Agropecuario. 2-Enero-81, - fe de erratas: 8-Enero-81.

4.- Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y sus Demasías. 7-Feb-51; Ref: 3-Enero-75.

* SECTOR TURISMO

1.- Ley Federal de Turismo. 15-Enero-80; fe de erratas: 3-Marzo-80; Ref: 31-Dic-81; 8-Enero-82, fe de erratas: 25-Marzo-82.

- 2.- Ley que Crea el Banco Nacional de Turismo, -
S.A. 8-I-82.

* SECTOR PESCA

- 1.- Ley Federal para el Fomento de la Pesca. ---
25-Mayo-72; Ref: 23-Dic-74; 3-Enero-75; -
13-Feb-76; 28-Jun-76; 31-Dic-81.
- 2.- Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y--
Portuario, S.A. 31-Dic-79, fe de erratas: --
3-Marzo-80.

Aquí están dados, de manera muy general y esquemática, los diversos "Sectores" en donde interviene el Sector Público -al través de la Administración Pública Centralizada- en materia económica.

a).- Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo--
Federal en Materia Económica:

"La Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica es el ordenamiento jurídico que permite al Estado regular los fenómenos económicos relacionados con la producción y distribución de mercancías y servicios; hasta antes del 30 de diciembre de 1950, fecha de su publicación, el Gobierno no contaba con ordenamiento jurídico tal, y regulaba la economía a través de disposiciones un tanto cuanto arbitrarias" (194).

Las anteriores palabras reflejan la importancia de esta Ley en el campo económico nacional; ya que no se puede negar que la producción y distribu

(194) Arilla Vila Manuel. Derecho Fiscal y Económico de la Empresa, Cardenas Editor. Vol. II, p. 765.

ción de mercancías y servicios -en suma el comercio- es una de las áreas estratégicas que el Estado ha ido tomando paulatinamente bajo su control, con el fin de lograr el desarrollo económico.

El mismo autor agrega: "La Ley encontró su complemento de aplicación con la publicación, - el 10 de enero de 1951, de su Reglamento, el cual acelera su aplicabilidad" (195).

Debemos mencionar que el apoyo constitucional de esta Ley y de su Reglamento, lo encontramos en el párrafo segundo del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor.

Cabe decir aquí que las atribuciones que esta Ley le concede al Ejecutivo Federal en Materia Económica representan en la actualidad una excepción al principio general de la división de poderes, es talbecido en el artículo 49 de nuestra Carta Magna.

"Esta excepción al principio de la división de poderes es una consecuencia de las transformaciones sociales que experimenta el mundo de hoy. No cabe duda de que los fenómenos económicos, sujetos a factores de gran variabilidad, no pueden ser captados por ordenamientos nacidos del Poder legislativo, sino que, por el contrario, la mayoría de las veces originan consecuencias planteadores de problemas que demandan rápida solución. La actividad económica moderna, vista su gran complejidad, debe ser dirigida y coincide al parecer de los juristas, economistas y politicólogos, por el Ejecutivo, especialmente en los sistemas de gobierno presidencialista, como el vigente en México" (196).

(195) Ibidem., pág. 765.

(196) Ibidem., pág. 768.

De esta manera, el Poder Ejecutivo de la Unión reviste una enorme importancia dentro de la configuración del Estado, ya que será él quien ejecute y determine las diversas medidas de "emergencia" para regular el comercio, tanto por lo que hace a la política nacional como en sus relaciones internacionales.

Lo anterior justifica el porqué entraremos aquí al estudio de las diversas formas de Administración Pública, que es el instrumento por el cual el Poder Ejecutivo Federal lleva a cabo o ejecuta su política económica. Y esto lo haremos cuando hablemos y comentemos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Pero siguiendo con la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, diremos que la misma ha sufrido al través del tiempo varias reformas y adiciones (las cuales fueron señaladas con anterioridad por fechas); más sin embargo en general podemos decir que "La Ley regula la producción y distribución de mercancías y servicios, pudiendo fijar precios a los mismos, determinar la forma de distribución, fijar racionamientos y establecer prioridades. De igual manera podrá obligar a las empresas a producir artículos que a juicio del Ejecutivo sean de prioridad de consumo, y regular la importación y exportación de mercancías" (197).

Así el Ejecutivo Federal, se reserva la facultad de manejar y reglamentar lo relativo a la oferta y demanda, abastos y precios de los artículos y mercancías que se consideren prioritarios en el comercio nacional.

(197) *Ibidem.*, pág. 768.

De esta forma el artículo 1° de esta Ley señala que: "Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a quienes efectúen actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con los servicios que a continuación se expresan" (198)

Dentro de las mercancías y servicios a que se refiere el citado artículo, encontramos: alimentos básicos, efectos de uso generalizado para el vestido de la población, materias primas esenciales para la industria nacional, artículos industriales prioritarios para el desarrollo nacional, y toda clase de servicios relacionados con la producción y distribución de las mercancías y productos contemplados por esta Ley.

Al efecto debemos decir que en diversas épocas los titulares del Poder Ejecutivo Federal, han promulgado diversos Decretos en los cuales listan o enumeran una serie de productos alimenticios y sus derivados, que son considerados como básicos dentro de nuestra economía, con el objeto de que se encuentren regulados por las disposiciones de la ley en cuestión. Y así tenemos a guisa de ejemplo el Decreto que se publicó en el D.O. del 30/XII/82, y por el cual se declaran comprendidas en el artículo 1° de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica una serie de mercancías y productos que el actual Presidente de la República considera necesario controlar en su política de desarrollo económico.

(198) Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica; Ediciones Andrade, Duodécima Edición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otras Leyes; 1964; p. 198 bis 33a.

"Artículo 2°.- El Ejecutivo Federal tendrá facultades para imponer precios máximos al mayoreo o menudeo y fijar las tarifas de los servicios, en su caso, siempre sobre la base de reconocimiento de una utilidad razonable, tratándose sobre las mercancías y servicios comprendidos en el artículo anterior" (199).

La facultad concedida al Ejecutivo en el artículo que antecede, se lleva a cabo al través de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 3° de la Ley que se analiza otorga la facultad al Ejecutivo Federal de "disponer tratándose de las mercancías y servicios mencionados en el artículo 1°; que no se eleven los precios de mercado y tarifas vigentes, en fecha determinada, sin la previa autorización oficial" (200).

Mediante Decreto de fecha 21 de diciembre de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1980, se agregó un segundo párrafo este precepto entre otras modificaciones que sufrió esta ley-, el cual a la letra dice: "También podrá disponer tratándose de las mercancías y artículos mencionados en el artículo primero, a los que se les fije precio máximo, que no serán objeto de distribución o comercialización nuevas variedades, presentaciones o envases con mayor o menor contenido, sin que previamente se les haya fijado el precio máximo correspondiente".

(199) Ley Sobre Atribuciones. Opus. cit., p. 198 bis. 33a-vta.

(200) Arilla Vila Manuel. Opus cit., p.p. 1094 y 1095 ADDEN DA.

Otro precepto que contiene esta Ley, y que es de suma importancia es el siguiente: "Art. 4°.- El Ejecutivo Federal estará facultado para imponer la obligación, a las personas que tengan existencias de las mercancías a que se refiere el artículo 1° de ponerlas a la venta a los precios que no excedan de los máximos autorizados.

No quedarán " (201).

Aquí se plasma de manera objetiva, la llamada facultad coactiva del Estado, esto es, la fuerza o imperium del Poder Público para ejecutar actos tendientes al bien común.

El artículo 7° de la Ley que se analiza fa - culta al Ejecutivo Federal para "dictar disposi - ciones sobre la organización de la distribución - de las mercancías mencionadas en el artículo 1°; - a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen el encarecimiento de los ar - tículos" (202).

Esto significa que el Estado -en este caso -- representado por el Poder Ejecutivo Federal-, no sólo va a fijar precios, a producir, o a fomentar la producción de ciertas mercancías o servicios, sino que atenderá también el renglón relativo a -- la distribución y por lo tanto al abasto de las - mismas, para de ésta forma evitar en lo posible el encarecimiento de los artículos en detrimento del pueblo.

Desgraciadamente, estas bellas disposiciones jurídicas chocan constantemente con la realidad, y claro, siempre en perjuicio del propio pueblo.

(201) Ley Sobre Atribuciones ... Opus cit., pág. 198 bis, -- 33 vta.

(202) Ibidem., pág. 198 bis 34a.

Podemos concluir el análisis de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, manifestando que en sus veintiún artículos se contienen en general diversas disposiciones relativas al control por parte del Gobierno Federal--específicamente hablando del Ejecutivo Federal-- de la producción, distribución, abasto, fijación de precios máximos, venta y consumo; de ciertos bienes y servicios que de alguna manera son considerados prioritarios o básicos para la economía nacional; fijando además sanciones administrativas--que van desde multas hasta arrestos para quienes infrinjan las disposiciones contenidas en la propia Ley.

Sin embargo, es necesario advertir que la realidad que se nos presenta hoy en día -y por desgracia desde hace ya varios años-, en muchas ocasiones es contraria a las disposiciones que señala la ley que analizamos con antelación; ya que reina una verdadera anarquía en lo relativo a la producción, distribución, abasto, y sobre todo en lo referente a los precios máximos a que se refiere la multicitada ley; pues aún a pesar del esfuerzo que en algunos casos realiza el Estado, la verdad es que no se ha podido todavía poner orden en esta materia.

Resumiendo las ideas expuestas con anterioridad, con respecto a la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, diremos que ésta es uno de los pilares de sustentación dentro de nuestro sistema jurídico vigente para la intervención del Sector Público en el campo económico nacional, que sin embargo, en ocasiones sólo queda en buenas intenciones muy alejadas de la realidad nacional.

b).- Vamos a entrar ahora al estudio-breve de una ley, que reviste gran importancia dentro de nuestro sistema jurídico, pues es la que regula --

todo lo relativo a la llamada Administración Pública Federal, que como ya vimos es el medio por el cual el Poder Ejecutivo Federal realiza la mayoría de los actos administrativos y de ejecución que le competen.

Esta Ley (LOAPF), tiene su base de sustentación jurídica en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor; y es el ordenamiento jurídico que establece la competencia de las diversas dependencias y entes que forman parte de nuestra Administración Pública.

Hemos querido tratar aquí esta Ley -a pesar de que no tiene un contenido esencialmente económico-, porque consideramos que en la misma se contienen las bases competenciales de donde surgen todas las actividades de la Administración Pública incluyendo las de tipo económico.

La LOAPF tiene un contenido un tanto extenso, por lo que al igual que como hicimos con la Ley -- Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, sólo trataremos aquí algunos artículos que nos sirvan como ejemplo para comprender el sentido general de la misma.

De esta manera, podremos conocer aunque sea de una manera muy general las formas de Administración Pública Federal que existen en nuestro país, y la manera en que se desenvuelven las mismas específicamente en el campo económico.

Así diremos que el artículo primero de la LOAPF nos dice:

"Art. 1º.- La presente ley establece las ba

ses de organización de la Administración Pública - Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal" (203).

De lo anterior se desprende que en nuestro sistema jurídico vigente existen dos clases de Administración Pública, la centralizada y la paraestatal o descentralizada; al través de las cuales se van a llevar a cabo la política -incluyendo la económica- nacional del Gobierno.

No vamos a entrar aquí al estudio de lo que la doctrina entiende por Administración Pública -- Centralizada y por Administración Pública Descen - tralizada, pues ésto nos desviaría de nuestro tema central; que es el de encontrar las distintas --- atribuciones que existen tanto en la Administra - ción Pública centralizada como en la paraestatal - y que repercuten en el campo económico nacional.

De conformidad con el artículo 2° de la ley que se estudia, integran la Administración Pública Centralizada: Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por el contrario integran la Administración Pública paraestatal -de - conformidad con el artículo 3°-, los Organismos - (203) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; - Ed. Porrúa, S.A. Novena Edición, p. 7.

Descentralizados; las Empresas de participación - estatal, las instituciones nacionales de crédito, - las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas - y los Fideicomisos.

La LOAPF, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 29 de diciembre de 1976; sin embargo, a la fecha ha sufrido varias reformas, entre las cuales mencionaremos por su importancia - la que sufrió por Decreto publicado el 29 de di - ciembre de 1982, reformas las cuales más adelante - veremos con cierto detalle.

Otro precepto de gran importancia en esta Ley es el siguiente: "ARTICULO 9°.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal concluirán sus actividades en - forma programada, con base en las políticas que pa - ra el logro de los objetivos y prioridades de la - planeación nacional del desarrollo, establezca el - Ejecutivo Federal." (204).

La programación y la planeación -dirigidas en este caso por el Ejecutivo Federal- son esenciales para lograr hoy en día, el desarrollo nacional, ob - viamente incluyendo el aspecto económico que es - sin duda, uno de los más importantes.

Del artículo 10 al 25 de esta Ley, se regula lo relativo a la estructura y funcionamiento tanto de las Secretarías de Estado como de los Departam - entos Administrativos; esto es de las dependen - cias pertenecientes a la Administración Pública - Centralizada.

El artículo 26° enumera a las dependencias -

(204) Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de - la Administración Pública Federal; D.O. 29/XII/82, p. 3.

con que cuenta el Poder Ejecutivo de la Unión, para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo; y éstas son dieciocho Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal.

Cabe hacer mención, que mediante el Decreto de Reformas y adiciones a la LOAPF de 29/XII/82, se creó una nueva Secretaría de Estado llamada -- Contraloría General de la Federación; y así mismo se cambió el nombre a otras Secretarías ya existentes y se modificaron las atribuciones y competencias de las mismas.

Ahora vamos a analizar las atribuciones que en materia económica tiene el Ejecutivo Federal y que ejerce al través de la competencia de algunas dependencias de la Administración Pública Centralizada; para lo cual queremos advertir que sólo trataremos aquí las facultades que nos parezcan más importantes y únicamente de aquellas dependencias relacionadas al efecto.

Al respecto debemos mencionar y comentar el artículo 31° que es el que señala en sus XVI fracciones el despacho de los asuntos que le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y así tenemos que:

"ARTICULO 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos federal y del Departamento del Distrito Federal.

II.- Cobrar los impuestos, derechos, produc

tos y aprovechamientos federales en los términos - de las leyes;

III.- Cobrar los derechos, impuestos, pro- ductos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingresos del Departamen- to del Distrito Federal y las leyes fiscales co - rrespondientes;

IV.- Determinar los criterios y montos glo- bales de los estímulos fiscales; estudiar y pro - yectar sus efectos en los ingresos de la Federa - ción, y evaluar sus resultados conforme a sus obje- tivos. Para ello escuchará a las dependencias res - ponsables de los sectores correspondientes;

V.- Dirigir los servicios aduanales y de - inspección y la policía fiscal de la Federación;

VI.- Proyectar y calcular los ingresos de - la Federación, del Departamento del Distrito Fe - deral y de las entidades de la Administración Pú - blica Federal, considerando las necesidades del - Gasto Público Federal que prevea la Secretaría de Programación y Presupuesto, la utilización razona - ble del crédito público y la sanidad financiera - de la Administración Pública Federal;

VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigi - lar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo - y las demás instituciones encargadas de prestar - el servicio público de banca y crédito;

VIII.- Practicar inspecciones y reconoci - mientos de existencias en almacenes, con objeto - de asegurar el cumplimiento de las disposiciones - fiscales;

IX.- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;

X.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

XI.- Dirigir la política monetaria y crediticia;

XII.- Administrar las casas de moneda y ensaye;

XIII.- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones auxiliares de crédito;

XIV.- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales y coordinar en esta materia la representación del Departamento del Distrito Federal;

XV.- Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda, y

XVI.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos" (205).

(205) Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; D.O. 29/XII/82; - p.p. 3 y 4.

Todas y cada una de las facultades aquí descritas, que competen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son, sin duda, esenciales dentro de la actividad del Estado en la economía nacional; y además algunas de ellas constituyen el objeto de estudio de nuestro Derecho Público Económico.

Podríamos mencionar innumerables ejemplos en donde se verían de manera "concreta" dichas facultades; pero bástenos tan sólo referirnos vgr. a la reciente alza en el precio de la gasolina y el diesel (publicada en el Diario Oficial de fecha -- 7/IV/83); o también la reciente alza en el precio de la leche (D.O. 7/IV/83); actos del Estado, que sin duda repercuten en toda la economía nacional.

Hablaremos ahora de las atribuciones más importantes en cuanto a su trascendencia económica, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y al respecto señalaremos y comentaremos el precepto relativo de la LOAPF como sigue:

"ARTICULO 32.- A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;

II.....IV.....;

V.- Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la Administración Pública Parastatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Ha -

cienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

VI.- Formular el programa del gasto público-federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la considera-ción del Presidente de la República;

VII.- Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

VIII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación - del ejercicio del gasto público federal y de los - presupuestos de egresos;

IX.- Verificar que se efectúe en los térmi- nos establecidos, la inversión de los subsidios - que otorgue la Federación, así como la aplicación- de las transferencias de fondos en favor de Esta- dos, Municipios, Instituciones o particulares;

X XI.....;

XII.- Regular la planeación, programación, - presupuestación, ejecución y evaluación de las - obras públicas, que realicen las dependencias y en tidades de la Administración Pública Federal;

XIII.- Emitir o autorizar, en consulta con- la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal; consolidar los es- tados financieros que emanen de las contabilidades

de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;

XIV XVII

XVIII.- Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal - Centralizada y Paraestatal, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como las normas y procedimientos para el manejo de almacenes, inventarios, avalúos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles que formen parte del patrimonio de la Administración Pública Federal, y

XIX. Los demás " (206).

No obstante que la principal función de la Secretaría de Programación y Presupuesto es la de planear, evaluar, programar, vigilar, etc., las diversas acciones a que se refieren las distintas fracciones antes transcritas; creemos que estas acciones tienen una gran trascendencia dentro de las áreas estratégicas de la economía nacional principalmente.

Podríamos citar como ejemplos "concretos" -- de las facultades contenidas en las fracciones del precepto que se han transcrito con antelación, los siguientes: el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de noviembre de 1982, por el cual la misma procederá a realizar los actos necesarios a efecto de extinguir el Fideicomiso para la Universidad de Nayarit; otro ejemplo sería el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1983 9(D.O.31/XII /82); etc.

(206) Decreto de reformas; p.p. 4y5.

Son también de suma importancia, dentro de nuestro estudio, los artículos 33 en sus XV fracciones; el artículo 34 en sus XXVI fracciones; ya que en ellos se determinan las atribuciones tanto de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, como de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; ambas dependencias, tienen una intervención esencial y preponderante (junto con la SHCP) en el desarrollo económico del país.

Con la intención de no convertir este trabajo en una simple "transcripción o repetición de leyes", hemos decidido no transcribir aquí los demás artículos de la LOAPF que son fundamentales para comprender el avance de nuestro Derecho Público Económico como regulador jurídico de la actividad del Sector Público en materia económica; sin embargo, será necesario para el lector que quiera comprender mejor este tema el consultar el Decreto de fecha 29 de diciembre de 1982, por el que se reformó y adicionó, podríamos decir, sustancialmente a nuestra Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Para concluir con el análisis de la LOAPF, es necesario decir que son también muy importantes los artículos 35 (especialmente en sus fracciones I, II, III, V, VII, IX, XI, XII, XV; XVI; XVIII; XXII; XXIV; y XXXVI); 36 (fracciones I; II; III; IV; VII; XII; XIII; XXI; XXII; XXIII); 37 (fracciones I; IV; V; VI; VII a la XXIX); 39, 38, 40, 41, 42, y 43.

En el último punto del presente capítulo nos vamos a referir a la llamada Administración Pública Paraestatal -en especial a la Empresa Pública-; toda vez que hasta aquí sólo hemos tratado lo referente a la Administración Pública Centralizada.

c).- La Ley Orgánica del artículo 28° Constitucional en Materia de Monopolios del 31 de agosto de 1934, es otra de las disposiciones que deben ser consideradas como medulares dentro de nuestro sistema jurídico, por lo que se refiere al aspecto económico nacional.

Esta Ley ha sufrido también -al igual que - las dos anteriores que hemos analizado-, diversas reformas y adiciones al través del tiempo, que han ido consolidando al Estado en el campo económico nacional como un verdadero rector del país en esa área.

Al respecto podemos citar las siguientes palabras: "La orientación general de la nueva ley aparece francamente inspirada en la tendencia a evitar y suprimir todas aquellas situaciones económicas que redundan en perjuicio del público, siguiendo así el concepto más genérico que puede encontrarse en el artículo 28° de la Constitución, pues si bien es cierto que este texto en sus orígenes históricos es de raigambre liberal, ya en 1917 al introducirse las modificaciones que en él figuran, o sean todos los preceptos del segundo párrafo de dicho artículo, predominó el criterio de protección de los intereses sociales, preferentemente a los intereses particulares....." (207).

Se desprende de lo anterior, que el texto de la ley que estamos analizando tiene como fin preponderante el bien común y el interés público.

(207) Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Artículo 28° Constitucional en Materia de Monopolios; Ediciones Andrade, Constitución Política Mexicana y - otras leyes; p.p. 187 y 188.

gún modo participa el Estado, porque si a éste co-
rrespondería en todo caso apreciar la prueba en con-
trario, debe aceptarse que en el mismo Poder Públi-
co radica la facultad de declarar la ausencia de -
monopolio en los casos en que intervenga. Por -
otra parte, la presunción de regularidad que co -
rresponde a los actos de las autoridades, exige --
que se presuma la inexistencia de violaciones a la
ley, en las situaciones controladas por el Estado.
Pero ello no significa que se admita el monopolio-
en las empresas en que el Estado intervenga, pues-
en los casos de presunciones que no le son aplica-
bles, no se reúnen todos los elementos que caracte-
rizan el acto monopolístico " (209).

En las palabras inmediatas anteriores, se--
vislumbra claramente el papel del Estado como máxi-
ma autoridad y director de la economía nacional; -
toda vez que ya se prevían por el legislador algu-
nas situaciones en que el Estado por propia necesi-
dad tenía que realizar.

Así vemos que: "Es innegable que cada vez-
con mayor fuerza se siente la necesidad de la in--
tervención del Estado en la economía de los países,
a fin de dirigirla mediante normas adecuadas e im-
pedir que el libre juego de los intereses particu-
lares lesione los más altos de la sociedad. Este-
principio, que sólo puede discutir un liberalismo-
extremista, felizmente ya descartado, no implica -
la supresión de la libertad individual. Para guar-
dar el equilibrio entre los intereses en presencia,
la intervención del Estado debe limitarse a cier -
tos y determinados actos, en los que la vida econó-
mica misma exige esa intervención. La Ley acoge -
estas ideas y establece de modo limitativo las si-
tuaciones en que el Ejecutivo Federal puede adoptar
medidas que tiendan a impedir el perjuicio a los -
intereses de la sociedad y que no se consideran co-
mo de protección a la industria" (210).

(209) Ibidem., p.p. 189 y 190.

(210) Exp. Motivos. Op. cit., p.p. 190 y 191.

Hemos querido señalar -antes de analizar el texto mismo- cual es la filosofía de la Ley Orgánica del artículo 28° Constitucional en Materia de Monopolios; esto es, indagar sobre sus objetivos, fines, motivos, etc.; para de esta forma lograr-- una mejor comprensión de la misma.

Al igual que en los anteriores análisis -- que hemos hecho, debemos advertir que no vamos a transcribir y comentar aquí el texto íntegro de esta Ley de Monopolios, pues nos limitaremos sólo a comentar los artículos que resulten más ejemplificativos para el tema central de esta tesis.

Para comenzar diremos que el artículo 1° de la Ley Orgánica del artículo 28° Constitucional en Materia de Monopolios nos dice: "En los términos del artículo 28 de la Constitución, se prohíbe la existencia de monopolios y de estancos" (211).

"ARTICULO 2°.- Se entiende por estanco el monopolio constituido en favor del Estado para procurar provecho al Fisco" (212).

Es importante notar que el propio Estado, a pesar de ser considerado como el rector de nuestra economía, no puede rebasar los límites -infranqueables en toda democracia- de la propia ley, los cuales se resumen en el llamado principio de legalidad, el cual es uno de los principios fundamentales en donde se sustenta nuestro sistema jurídico-nacional.

"ARTICULO 3°.- Para los efectos de la presente ley se entiende por monopolio toda concentra

(211) Ley Orgánica del Artículo 28° Constitucional en Materia de Monopolios; Ed. Andrade; Constitución Política ... y Otras leyes: Duodécima Edición, 1964, p. - 192.

(212) Ibidem., pág. 192. 207

ción o acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente creada, que permiten a una o varias personas determinadas imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios, con perjuicio del público en general o de alguna clase social" (213).

Cabe señalar aquí que dentro de la panorámica global que nos brinda este nuevo enfoque jurídico, llamado Derecho Público Económico, se van haciendo congruentes las diversas disposiciones ya analizadas, tanto de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica como de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y también de la Ley Orgánica del artículo 28° Constitucional en Materia de Monopolios.

En otras palabras, el Estado (Gobierno, Sector Público, Poder Público, etc.), al tener por un lado la facultad de fijar precios máximos a los bienes y servicios estratégicos o prioritarios dentro de nuestra economía -por facultad expresa concedida al Ejecutivo Federal en la ley respectiva-; y por otro lado prohibir a los particulares la constitución de monopolios, con el fin de evitar acaparamientos de bienes y servicios que originen un desequilibrio en la economía nacional -facultad expresamente concedida al Estado en la respectiva ley-; está de esta forma controlando un aspecto importantísimo y estratégico de nuestra economía -como lo es el comercio.

"ARTICULO 4°.- Se presumirá la existencia de monopolio, salvo prueba en contrario;

I.- En toda concentración o acaparamiento de

(213) Ibidem., pág. 192.

artículos de consumo necesario;

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

III.- En toda situación comercial, industrial o de prestación de servicios creada deliberadamente, que permita imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios" (214).

Creemos que es correcto por parte del Estado, el vigilar cuidadosamente y sancionar severamente a los particulares que lesionen la economía nacional, sobre todo en lo que se refiere a la venta - de ciertos bienes o servicios fundamentales.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de enero de 1980 se publicó el Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica del artículo 28° Constitucional en Materia de Monopolios, - por el cual se modificaron diversos artículos de la misma (Arts. 5, 6, 19, y 23).

De manera general, podemos afirmar que los demás preceptos contenidos en esta Ley Orgánica - del Artículo 28° Constitucional en Materia de Monopolios, regulan lo relativo a los elementos - constitutivos del monopolio (art. 5); las excepciones a los monopolios (art. 6); lo relativo a -- la prohibición de exención de impuestos (art. 13); sus excepciones (art. 14); y lo relativo a las -- sanciones administrativas que van desde multas - hasta separaciones del cargo (para el caso de fun

(214) Ley Orgánica del Artículo 28° Constitucional en Materia de Monopolios; Ed. Andrade; Constitución Política... y otras leyes; 1964, pág. 193.

cionarios públicos), lo cual se prevee en los artículos 19, 20, 21, 22, 23, y 24.

Para concluir el análisis de esta ley, diremos que la misma es sumamente importante dentro -- del régimen jurídico que regula las actividades económicas del Sector Público; toda vez que prohíbe "el monopolio", "los estancos", "la exención de impuestos", etc. instituciones todas ellas nefastas y de graves consecuencias para cualquier economía nacional.

De esta forma el Estado cuenta con un instrumento más que consolida su rectoría en el desarrollo económico nacional. Sin embargo, no podemos concluir este breve estudio respecto a la ley que nos ocupa, sin mencionar el Decreto que establece la Nacionalización de la Banca Privada (D.O. 1/IX/82), el cual sin duda alguna ha cambiado --en beneficio del Estado--, el concepto de monopolio, o más bien dicho ha ampliado las funciones del Estado --que como excepciones de monopolio contempla la ley-- a este respecto.

d).- Vamos a referirnos por último a una disposición jurídica que reviste una gran importancia en nuestro actual sistema jurídico nacional, ya que contiene las bases estructurales que se deberán seguir --incluyendo al Estado y a los particulares--, con el fin de lograr el desarrollo nacional (tanto en lo económico, como en las diversas manifestaciones de la vida de nuestro país); nos referimos desde luego a la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha de 5 de enero de 1983.

Debemos decir sin embargo, que con seguridad existen dentro de nuestro sistema jurídico nacional en vigor, disposiciones las cuales pueden --

considerarse tienen un contenido económico más específico, que la presente Ley de Planeación; más-hemos optado por el análisis de la misma por considerar que marca los lineamientos generales a los -que tendrá que sujetarse la Administración Pública Federal -es decir el Estado- para lograr entre -otras cosas el desarrollo económico obviamente altravés de su intervención como rector de la economía nacional.

Al igual que como le hemos venido haciendo-con las leyes anteriormente tratadas, debemos advertir que no transcribiremos ni comentaremos el -texto íntegro de la presente Ley de Planeación, ha-ciendo ésto sólo de las disposiciones que sean más relevantes dentro de nuestro tema específico.

Con la anterior advertencia pasaremos ahora al análisis y comentario de los siguientes artículos de la Ley de Planeación, como sigue:

"Artículo 1º.- Las disposiciones de esta -Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

I.- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación -- Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de-ésta, las actividades de la Administración Pública Federal;

II.- Las bases de integración y funciona -miento del Sistema Nacional de Planeación Democrá-tica;

III.- Las bases para que el Ejecutivo Fede-ral coordine sus actividades de planeación con las

entidades federativas, conforme a la legislación - aplicable;

IV.- Las bases para promover y garantizar - la participación democrática de los diversos gru - pos sociales, a través de sus organizaciones repre - sentativas, en la elaboración del plan y los pro - gramas a que se refiere esta ley; y

V.- Las bases para que las acciones de los - particulares contribuyan a alcanzar los objetivos - y prioridades del plan y los programas" (215).

Es innegable que la participación del Estado -al través del Gobierno, Sector Público, Poder Pú - blico, etc.- dentro de las actividades económicas nacionales, es esencial y marca la pauta del desa - rrollo nacional, por lo que será de suma importan - cia tanto la presente ley, como el Plan Nacional - de Desarrollo en cuestión.

Se desprende de la fracción primera del artí - culo que se comenta, la obligación que tiene el - Estado (Administración Pública) de encauzar y orien - tar sus actividades de tal manera que las mismas -- sean congruentes con el Plan Nacional de Desarro - llo; al respecto cabrían aquí citarse las siguien - tes palabras:

".... La Real Academia Española de la Lengua señala que la administración pública:

es la acción del gobierno al dictar y apli - car las disposiciones necesarias para el cum - plimiento de leyes y para la conservación y - fomento de los intereses públicos, y al re--

(215) Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación - de fecha 5 de enero de 1983, p. 8.

resolver las reclamaciones a que de lugar lo-mandado. Es el conjunto de organismos en--cargados de cumplir esta función" (216).

O sea que, la intervención del Estado en la economía nacional al través del llamado Sector Público (lo que es igual a Administración Pública), tendrá -de acuerdo con la Ley de Planeación que -se comenta- que ser congruente con los planes y -programas de desarrollo nacional plasmado principalmente en el Plan Nacional de Desarrollo.

"Artículo 2º.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución- de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitu -ción Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I.- El fortalecimiento de la soberanía, la-independencia y la autodeterminación nacionales, -en lo político, lo económico y lo cultural;

II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal-y representativo que la Constitución establece; -y la consolidación de la democracia como sistema-de vida, fundado en el constante mejoramiento eco-nómico, social y cultural del pueblo, impulsando-su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

(316) Rodrigo Moreno Rodríguez. La Administración Pública Federal en México, UNAM, 1980, pág. 87.

III.....V.....;

VI.- El equilibrio de los factores de la -- producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social" *(217).

Estas disposiciones que pertenecen en esencia al campo del Derecho Administrativo pueden y deben contemplarse en la actualidad desde el enfoque que nos brinda el Derecho Público Económico.

En el artículo 3° de la Ley en cuestión se define lo que debe entenderse por Planeación Nacional del Desarrollo y al efecto se dice: "Para los efectos de esta Ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados" (218).

En este precepto se define con claridad la política que el presente Gobierno pretende llevar a cabo en todas las áreas que conforman la vida --

(217) Ley de Planeación, pág. 9.

(218) Ibidem., pág. 9, D.O. 5-I-83.

nacional; enfatizando de manera especial la intervención del Estado en materia económica.

En el artículo 9° de la Ley que se analiza, se impone la obligación tanto a las Dependencias pertenecientes a la Administración Pública Centralizada como a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, de "planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo".

En el artículo 12° de la citada Ley, se establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática como el medio por el cual la Administración Pública Federal tanto Centralizada como Paraestatal, llevarán a cabo los aspectos relativos a la Planeación Nacional para el Desarrollo.

Los artículos 14 y 15 establecen las facultades tanto de la Secretaría de Programación y Presupuesto como de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática; dentro de lo cual cabe destacarse lo siguiente:

"Artículo 15.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde:

I.- Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición o las políticas financiera, fiscal y crediticia;

II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del Crédito Público, para la ejecución del Plan y los programas;

III.- Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario;

IV.- Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas; y

V.- Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas" (219).

En resumen puede decirse que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le compete la planeación de la actividad del Estado en las áreas estratégicas de nuestra economía.

De esta manera podemos afirmar que en los 43 artículos en que se contiene el texto de la Ley de Planeación (más cinco transitorios), se reguló todo lo relativo a la programación, planeación, conducción, y fines de la política del Gobierno Federal, tendiente al desarrollo nacional.

(219) Ley de Planeación, D.O. 5-I-83, pág. 10.

XVI.- Breves consideraciones respecto al Sector Público Paraestatal como instrumento para la rectoría del Estado en la economía nacional.

Entraremos ahora al análisis de un aspecto que es por demás interesante e importante, para poder comprender y conocer mejor las formas en que el Estado (principalmente el Poder Ejecutivo Federal) interviene en el vasto campo de la economía nacional.

Debemos señalar, que toda vez que en el punto anterior de este capítulo nos hemos referido a las diversas facultades, atribuciones, leyes y demás disposiciones que hacen posible la intervención del Ejecutivo Federal -como representante del Estado- principalmente al través de la llamada Administración Pública Federal Centralizada; es nuestro deber ahora avocarnos o circunscribirnos específicamente al estudio -aunque sea de manera breve-, de la llamada Administración Pública Federal Paraestatal o Sector Público Paraestatal y de manera aún más concreta de la llamada Empresa Pública.

Cabe señalarse que el presente punto a tratar, estará basado principalmente en nuestro propio derecho positivo vigente y por consiguiente entonces en nuestro artículo 90 Constitucional y en diversos preceptos de nuestra Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor.

También es necesario indicar que atendiendo a los fines que se persiguen en este modesto trabajo, sólo trataremos de dar una panorámica general de la importancia que guarda el Sector Público Paraestatal como un instrumento más, para que hoy en día se hable ya de la rectoría económica del Estado.

Por último y antes de entrar de lleno al tema que nos ocupa, diremos que precisamente las acciones de índole económico que se llevan a cabo - por el Estado al través por un lado de nuestro Sistema Jurídico Normativo (reformas y adiciones a -- nuestra Constitución Política; leyes; Decretos, -- Acuerdos; etc.); y por el otro precisamente mediante las acciones concretas que se llevan a cabo por las diversas dependencias y entidades que conforman nuestra Administración Pública Federal; debenser el objeto de estudio que contemple el enfoque-jurídico llamado Derecho Público Económico.

Será de esta manera el Derecho Público Económico quien nos brinde la óptica necesaria para poder comprender mejor las actividades del Estado como rector de la economía nacional.

Al respecto diremos que el Sector Público Para estatal -o como lo llama la Ley "Administración Pública Paraestatal"-, es medular dentro de la rectoría del Estado en materia económica, y así vemos que el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor (LOAPF), nos dice:

"Art. 45.- Dentro de la Administración Pública Paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Poder Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten" (220).

Podemos citar aquí los siguientes Organismos Descentralizados, por medio de los cuales el Estado presta servicios de suma importancia para la economía nacional, como son:

(220) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Editorial Porrúa; 9a. edición, 1980, p. 46.

- 1.- Petróleos Mexicanos.
- 2.- Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
- 3.- Ferrocarriles Nacionales de México.
- 4.- Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
- 5.- Instituto Mexicano de Comercio Exterior.
- 6.- Procuraduría Federal de Protección al Consumidor.

Creemos necesario transcribir la siguiente definición que se nos da sobre los Organismos Descentralizados por servicio, para poder comprender mejor su influencia en el campo de lo económico, - y así diremos que éstos son considerados como:

"Personas morales creadas por la Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, con patrimonio propio, constituido con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal, cuyo objeto y fin es la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social...." (221).

No se puede negar la gran trascendencia que revisten las acciones ejecutadas por algunos de es

* Nota.- Estos Organismos Descentralizados fueron tomados - (sin seguir el orden ahí establecido) de la Lista de Entidades Paraestatales, 1979, contenida en la pág. 101 de la obra "El Papel del Sector Público en la Economía Mexicana" SPP y CI.

(221) El Papel del Sector Público en la Economía Mexicana, - SPP y CI, México 1982, p. 101.

tos Organismos Descentralizados en las diversas -- áreas que conforman la economía nacional; por ejemplo podríamos mencionar al respecto las recientes modificaciones al precio de nuestro petróleo (en sus diversas clases), que dictó Petróleos Mexicanos y que sin lugar a dudas han repercutido en toda nuestra economía nacional.

Existen también Organismos Descentralizados de carácter federal, en que participan los gobiernos estatales y municipales y que se pueden definir como:

"Instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o, en su caso, por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en donde se invita a participar a los gobiernos estatales y en su caso, municipales, y cuyos objetivos o fines de funcionamiento están orientados a coordinar en los órdenes federal y local materias de competencia administrativa concurrente o donde existe interés común por parte de los gobiernos que participan. Esta situación les da a estos organismos una naturaleza jurídica especial y ocasiona que en su funcionamiento se respeten los principios constitucionales de autonomía estatal y de municipio libre" (222).

Como ejemplo de los anteriores organismos podemos citar los siguientes:

- * 1.- Junta Federal de Mejoras Materiales de Acapulco, Gro.
- 2.- Junta Federal de Mejoras Materiales de Chetumal, Q. Roo.

* Nota.- Estos organismos fueron tomados (sin seguir el orden ahí establecido) de la lista que nos presenta la obra "El Papel del Sector Público en la Economía Mexicana" SPP y CI; México 1982, p. 102.

(222) El Papel del Sector Público Op. cit., pág. 102.

3.- Junta Federal de Merjoas Materiales de Cd. Juárez, Chih.

Por medio de dichos organismos el Estado interviene en la economía del país y va sustentando paso a paso su hegemonía como rector de los destinos nacionales.

Hablaremos ahora de la forma más interesante -para nuestro tema central- dentro de las entidades que conforman la Administración Pública Paraestatal, esto es, de la EmpresaPública.

Al respecto diremos que en principio, nuestra Ley Orgánica de la Administración Pública enVigor, contempla en sus artículos 46, 47 y 48 los dos tipos de empresas públicas que existen dentro de nuestro sistema jurídico nacional: la empresa de participación estatal mayoritaria y la empresa de participación estatal minoritaria.

Debemos hacer mención que el artículo 48 sufrío reformas por Decreto de fecha 29/XII/82, enlo relativo a la vigilancia de la participación estatal que ahora será influida por la opinión de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; reforma la cual no explicaremos en detalle por no ser objeto de estudio en el presente trabajo.

Dentro de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, podemos encontrar las de participación estatal directa y las de participación estatal indirecta; las primeras pueden ser definidas como:

"Personas morales en las que el Gobierno -

aporte o sea el propietario del 50% o más del capital social o de las acciones de la empresa; o bien que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que únicamente puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o que el Gobierno Federal pueda nombrar la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, junta directiva u órgano de gobierno equivalente, designe al representante o director, o al gerente, o tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del Consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente" (223).

Como ejemplo de las anteriores empresas podemos mencionar las siguientes:

- *1.- Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.
- 2.- Teléfonos de México, S.A.
- 3.- Siderúrgica Lázaro Cárdenas - Las Truchas, S.A.
- 4.- Productos Pesqueros Mexicanos, S.A.
- 5.- Diesel Nacional, S.A., etc.

Es innegable que por ejemplo la empresa Teléfonos de México reviste una gran importancia dentro de la economía nacional, y también es innegable que de esta forma el Estado interviene en las áreas más importantes de nuestra economía.

(223) El Papel del Sector Público Op. cit., pág. 102.

Nota.- Al igual que los anteriores listados, estos ejemplos fueron tomados de la obra ya citada, pág. 102.

Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, consideradas como de participación indirecta pueden ser definidas como:

"Personas morales en las que uno o más Organismos Descentralizados por servicio una o varias Empresas de Participación Estatal (incluyendo Instituciones Nacionales de Crédito u Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, una o varias Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas), o uno o más Fideicomisos, ya sea que en éstos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fuere Fideicomitente único del Gobierno Federal o bien sean creadas con participación de recursos de Entidades de la Administración Pública Paraestatal, consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o parte del capital que representen el 50% de éste o más. También se engloban bajo este rubro a las sociedades y asociaciones civiles en las cuales la mayoría de los asociados, sean Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar las aportaciones económicas preponderantes" (224).

Podemos mencionar de manera simplemente enunciativa y no limitativa (al igual que en los anteriores listados), como ejemplo de estas empresas:

- *1.- Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C.V.
- 2.- Altos Hornos de México, S.A.
- 3.- Fertilizantes Mexicanos, S.A.
- 4.- Aeronaves de México, S.A.
- 5.- Compañía Operadora de Teatros, S.A.
- 6.- Sidermex, S.A. de C.V., etc.

* Nota.- Op. cit., pág. 105.

(224) El Papel del Sector Público.... Op. cit., pág. 102.

Todas y cada una de las empresas mencionadas son de algún modo fuertes pilares de nuestra economía nacional, aunque por desgracia nuestras Empresas Públicas se han manejado casi siempre con "números rojos", esto es, han sangrado la economía -- del país, casi siempre por ineptitud y deshonestidad de las personas que por desgracia y mala fortuna del pueblo mexicano, han tenido en sus manos -- dichas empresas públicas (y queremos advertir que este comentario no se circunscribe sólo a las empresas aquí listadas sino a la mayoría de las existentes).

Dentro de las llamadas Empresas de Participación Estatal Minoritaria -y a reserva de remitirnos para efectos de su definición al artículo 48 de la LOAPF, también podemos encontrar otra forma de participación del Estado en la economía nacional, aunque de una manera menos intensa que en las anteriormente comentadas.

No vamos a entrar al estudio doctrinal de la empresa pública, pues esto sería objeto de una tesis en especial; por lo que siguiendo el método ya utilizado con antelación, sólo listaremos en forma enunciativa y no limitativa, algunas empresas de participación estatal minoritaria.

- *1.- Renault Mexicana, S.A. de C.V.
- 2.- Transportación Marítima Mexicana, S.A.
- 3.- Alimentos del Fuerte, S.A. de C.V.
- 4.- Compañía Minera Comonfort, S.A., etc.

* Nota.- El Papel del Sector ... Op. cit., pág. 105.

Existen en nuestra doctrina innumerables --- obras que se refieren en forma específica a la Empresa Pública, sin duda algunas por la gran importancia que reviste dentro de la economía nacional.

El enfoque o la óptica con que hemos contemplado en el presente trabajo a la Empresa Pública, es sólo el de dar una panorámica general de una de las formas -contempladas en nuestra vigente legislación- por las cuales el Estado interviene en la economía nacional, principalmente dentro de las -- áreas llamadas estratégicas o prioritarias para el desarrollo.

No queremos terminar el presente punto de esta tesis, sin mencionar que el buen manejo de las Empresas Públicas -con eficacia, eficiencia, honra de, etc.-, es una de las medidas que pueden sacar adelante a cualquier país de la crisis actual en que vivimos, y aún más, el correcto manejo de dichas empresas justifica por sí la existencia del Estado como rector de los destinos nacionales (especialmente en el campo económico), pues de otra forma (o sea el mal manejo de las Empresas Públicas), -como por desgracia sucede casi siempre en nuestro país-, no le da al Estado ni derecho ni legitimidad real (esto es en el consenso popular), - para asumir la rectoría del desarrollo económico.

Para concluir el presente trabajo, debemos -mencionar también como una forma muy socorrida por el Estado (Administración Pública) para intervenir en actividades de tipo económico al Fideicomiso, -- figura la cual para los efectos de este análisis -se encuentra regulado en el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor, como sigue:

"Art. 49.- Los fideicomisos a que se refie-

re esta ley serán los que se establezcan por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la administración pública centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades a que alude el artículo 3° de este propio ordenamiento.

El fideicomitente deberá recabar la autorización previa de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente, para la integración de los comités técnicos. En todos los casos un representante del fideicomitente, cuando menos, formará una parte del comité técnico"

Como ejemplos de Fideicomisos por medio de los cuales de alguna manera el estado interviene en las diversas áreas económicas de nuestro país, podemos citar:

- *1.- Fideicomiso para Manejo del Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña.
- 2.- Fideicomiso para el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social.
- 3.- Fideicomiso para el Fondo de Cultura Economica.
- 4.- Fideicomiso Ganadero Ejidal; etc.

Es indudable que a lo largo de este modesto trabajo, tratamos de encontrar primero al través del análisis histórico y después, buscando en nuestra propia doctrina, e incluso en nuestro sistema-

* Nota.- El Papel del Sector ... Op. cit., p.p. 105, 106 y 107.

jurídico vigente (a nivel federal), las diversas -razones que justificaban la existencia de este nuevo enfoque jurídico (específicamente en nuestro --país), llamado Derecho Público Económico.

Creemos que, a pesar de las innumerables de-ficiencias que pueda tener -y que seguramente tie-ne- esta tesis, pudimos (al menos lo intentamos), encontrar diversas razones tanto históricas. como-doctrinales, y aún más, verdaderas bases legales -Constitucionales; legales ordinarias; reglamenta-rias; etc.- que justifican la existencia y ra-zón de ser del Derecho Público Económico en Méxi--co; sin que por esto queramos adjudicarnos el pa-pel de "creadores o descubridores" de una nueva --disciplina jurídica, pues ésto, está muy lejos de-nuestras intenciones y capacidades.

Debemos advertir sin embargo, que no fue na-da fácil tratar el tema objeto de estudio del pre-sente trabajo, ya que si bien es cierto que exis-ten diversas obras dentro de la doctrina mexicana-que hablan del Derecho Económico y de la necesidad de regular la intervención del Poder Público (Esta-do) en las diversas áreas que conforman la econo-mía nacional, dentro de un enfoque global; tam-bién es cierto que pocas veces se hace alguna refe-rencia concreta al Derecho Público Económico, en-cuanto a su naturaleza, sus fines, etc. Por lo --que no podemos dejar de reconocer que fue gracias-a las ideas, consejos y orientación que nos dió -nuestro director de tesis don Alfonso Nava Negrete, como pudimos entender el tema y concluir el presen-te trabajo.

C O N C L U S I O N E S

Para finalizar el presente trabajo, expondremos de manera concreta los diversos razonamientos- que a manera de conclusiones hemos obtenido al través del estudio realizado, y así diremos que:

PRIMERO.- Como se ha visto al través del presente estudio, es innegable que el fenómeno de intervencionismo estatal en el campo económico, ha- existido desde épocas remotas; al principio por - conducto de los Reyes, Emperadores, Señores Feudales, Presidentes, Asambleas, etc., todos ellos como representantes del Poder Público de lo que hoy- conocemos como Estado.

SEGUNDO.- Es incuestionable también, que, - paulatinamente el Estado (Poder Público, Gobierno, Sector Público, Administración Pública, etc.), ha- ido extendiendo su influencia y su poder en casi- todas las áreas de la economía nacional, de los diversos países que conforman el globo terráqueo, ya sean éstos de tendencia socialista o capitalista, - o también, de lo que se ha dado en llamar economías mixtas; y obviamente también de los países - llamados comunistas. Esto es, la intervención del Estado en la economía es un fenómeno común en casi todas las Naciones del mundo.

TERCERO.- En México, podemos apreciar al - través de su desenvolvimiento histórico-económico, que también se ha venido desarrollando -de menos a más-, el fenómeno de la intervención del Poder Público (Estado) dentro del campo económico nacional,

desde luego con diferentes matices según las diver
sas épocas en que se contempla dicho fenómeno.

CUARTO.- En las últimas décadas se han veni
do desarrollando en la doctrina jurídica mexicana,
muchas y muy variadas ideas y algunas tesis o teo-
rías, con respecto a la regulación jurídica del fe-
nómeno de intervención del Poder Público (Estado),
como parte activa de primer orden dentro del con-
texto económico nacional; disposiciones las cua-
les, por desgracia no guardan un orden, una secuen
cia, por lo que se hace casi imposible estudiar y-
controlar (jurídicamente) el fenómeno de referen-
cia.

SEXTO.- Es por eso que distinguidos autores
de la doctrina jurídica nacional, como don Andrés
Serra Rojas, don Hugo Rangel Couto (qepd), don An-
tonio Carrillo Flores, etc. siguiendo a la doctri-
na francesa, han estudiado el llamado Derecho Eco-
nómico como el enfoque jurídico que nos permite -
contemplar mejor los problemas económicos que se-
dan en el campo jurídico.

SEPTIMO.- De esta forma, basados tanto en-
la doctrina mexicana como en la francesa -por re-
ferencia- hemos querido en este modesto trabajo -
estudiar las "Nociones del Derecho Público Econó-
mico Mexicano", como el enfoque u óptica que nos-
va a permitir contemplar mejor el fenómeno de la-
intervención del Estado en las diversas áreas de-
la economía nacional; y así nos vamos a atrever a
dar la siguiente definición al respecto.

OCTAVO.- El Derecho Público Económico es -
el enfoque u óptica de naturaleza esencialmente -
administrativa (esto es perteneciente al Derecho-
Administrativo), plasmado inclusive en nuestra -
propia Constitución Política que nos va a permitir

contemplar y comprender mejor las diversas disposiciones jurídicas tendientes a darle una estructura y a regular la actividad del Estado (Poder Público, Sector Público, Gobierno, Administración Pública, etc.), como agente rector de las distintas áreas que conforman la economía nacional.

NOVENO.- Por lo que respecta a la rectoría del Estado en las áreas estratégicas de la economía nacional, diremos que somos partidarios de la misma, siempre y cuando se base en la capacidad, honradez, eficiencia, eficacia, productividad, etc. de las diversas dependencias y de los diversos entes que como órganos del Estado van a tener como responsabilidad esencial el buen manejo de las finanzas públicas en el sentido más amplio que pueda tener este término; más reprobamos dicha rectoría, si ésta se ejerce sólo como una imposición arbitraria del propio Estado que conduzca al caos de la economía nacional.

DECIMO.- Por último, diremos que no debemos olvidar que el Derecho es el instrumento más poderoso para corregir los errores humanos, por lo que estamos ciertos de que el Derecho Público Económico es y será de gran ayuda en los destinos nacionales.

B I B L I O G R A F I A

A). TEXTOS

- 1.- Acosta Romero Miguel y Rafael I. Martínez Morales. CATALOGO DE ORDENAMIENTOS JURIDICOS-DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL; Ed. - Porrúa, S.A.; México, 1982.
- 2.- Arilla Vila Manuel. DERECHO FISCAL Y ECONOMICO DE LA EMPRESA; Cardenas Editor; Vol. II.
- 3.- Astudillo Ursúa Pedro. LECCIONES DE HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONOMICO; Primera Edición, UNAM, 1975.
- 4.- Cottely Esteban. ANTOLOGIA DE ESTUDIOS SOBRE DERECHO ECONOMICO; UNAM, México, 1978.
- 5.- De la Madrid Hurtado Miguel. EL PENSAMIENTO ECONOMICO EN LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1857; Primera Edición, Ed. Porrúa, S.A.
- 6.- Elmer Barnes Harry. HISTORIA DE LA ECONOMIA DEL MUNDO OCCIDENTAL. Unión Tipográfica; Ed. Hispano Americana.
- 7.- Faya Viesca Jacinto. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Primera Edición; Ed. Porrúa, S.A. 1979.

- 8.- Fraga Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo II; Ed. Porrúa, S.A., Séptima Edición, 1976.
- 9.- García Maynes Eduardo. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO; Octava Edición; Ed. Porrúa, S.A.
- 10.- Lares Teodosio. LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO; UNAM; Primera Reimpresión a la Primera Edición; 1978.
- 11.- López Rosado Diego G. CURSO DE HISTORIA ECONOMICA DE MEXICO; UNAM; México, 1981.
- 12.- Losano G. Mario. LOS GRANDES SISTEMAS JURIDICOS; Ed. Debate, Madrid, 1982.
- 13.- Moreno Rodríguez Rodrigo. LA ADMINISTRACION-PUBLICA FEDERAL EN MEXICO; UNAM, 1980.
- 14.- Petit Eugene. TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO; Ed. Nacional; México, 1963; Traducción de la Novena Edición Francesa.
- 15.- Pueblita Pelisio Arturo. ELEMENTOS ECONOMICOS DE LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO; Ed. Limusa, Primera Edición.
- 16.- Rangel Couto Hugo. GUIA PARA EL ESTUDIO DEL PENSAMIENTO ECONOMICO; Ed. Porrúa, S.A. Primera Edición, 1976.
- 17.- Rangel Couto Hugo. DERECHO ECONOMICO; Ed. Porrúa, S.A., México, 1980.

- 18.- Recasens Siches Luis. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO; Tercera Edición; Ed. Porrúa, S.A., México, 1974.
- 19.- Robles Gonzálo. ENSAYOS SOBRE EL DESARROLLO DE MEXICO; Ed. por el Banco de México, S.A. y el Fondo de Cultura Económica; Primera Edición, 1982.
- 20.- Rosales B. Mario E. UN CONCEPTO DE DERECHO ECONOMICO; Investigaciones Jurídicas, UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Acatlán, Primera Edición, 1981.
- 21.- Serra Rojas Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo II, Ed. Porrúa, S.A., Séptima Edición, 1976.
- 22.- Serra Rojas Andrés. DERECHO ECONOMICO; Ed. Porrúa, S.A., México, 1981.
- 23.- Torres Gaitán Ricardo. LA ADMINISTRACION - PUBLICA COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO ECONOMICO; Memoria del Seminario sobre Planeación Socio-Económica, Derecho Administrativo y Administración Pública, UNAM, 1975.
- 24.- Silva Herzog Jesús. HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONOMICO SOCIAL DE LA ANTIGUEDAD AL SIGLO XVI; FCE, Cuarta Edición, 1961.
- 25.- Silva Herzog Jesús. EL PENSAMIENTO ECONOMICO, SOCIAL Y POLITICO DE MEXICO; FCE, 1967.

- 26.- Vallado Berrón Fausto. TEORIA GENERAL DEL-
DERECHO; Primera Edición, UNAM, 1972.
- 27.- Villoro Toranzo Manuel. DERECHO PUBLICO Y-
DERECHO PRIVADO; Ed. Jus, S.A., Primera -
Edición, 1975.
- 28.- Wilikie W. James. LA REVOLUCION MEXICANA -
(1910-1976), GASTO FEDERAL Y CAMBIO SOCIAL;
FCE; Primera Edición en español de la Segun
da en inglés, 1978.
- 29.- Witker Jorge. ANTOLOGIA DE ESTUDIOS SOBRE
DERECHO ECONOMICO; UNAM, México, 1978.

B). OTRAS OBRAS CONSULTADAS:

- 1.- "SOBRE LA DIVISION DEL DERECHO EN PUBLICO Y
PRIVADO"; R. Velasco Gustavo; Revista de -
la Facultad de Derecho de México, Tomo XXIX,
Mayo-agosto, 1979, Número 113, UNAM.
- 2.- "QUE ES EL DERECHO ECONOMICO PARA MEXICO";-
Rangel Couto Hugo; Revista de la Facultad-
de Derecho de México, Tomo XXIX, Mayo-agos-
to, 1979, Número 113, UNAM.
- 3.- "EMPRESAS PUBLICAS Y DESARROLLO INDUSTRIAL-
EN ARGENTINA"; Schvarzer Jorge; Economía-
de América Latina, Revista de Información y
Análisis de la Región; CIDE, México, Semes
tre 3, Septiembre 1979.
- 4.- "EL PAPEL DEL SECTOR PUBLICO EN LA ECONOMIA
MEXICANA"; Secretaría de Programación y Pre
supuesto, 1980.

5.- "DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917"; Edición de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la Independencia Nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana; Tomo II, México, 1960.

6.- "DICCIONARIO DE SINONIMOS"; Roque Barcia;- Ed. Oasis, México 1980.

C). DECRETOS:

1.- Exposición de Motivos correspondiente a la iniciativa que reforma y adiciona los Artículos 16, 25, 27, 28 y 73 Constitucionales; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Edición de la Secretaría de Gobernación, febrero de 1983.

2.- Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1982.

3.- Decreto por el que se reforma el Artículo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de febrero de 1983.

4.- Decreto que Reforma y adiciona los Artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX, 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

D). LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos-Mexicanos; Edición de la Secretaría de Gobernación, febrero de 1983.
- 2.- Código Fiscal de la Federación; Editorial - Olguín, S.A., México, 1982.
- 3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; editorial Porrúa, S.A., Novena Edición, 1980.
- 4.- Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica; Ed. Andrade. 1964
- 5.- Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios; Ed. Andrade. 1964
- 6.- Ley de Planeación; Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de -- 1983.