

204  
24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS**

**"ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL  
EN MATERIA ECONOMICA Y SOCIAL"**

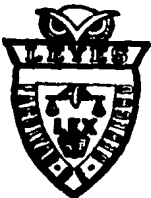
**T E S I S   P R O F E S I O N A L**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**CLAUDIA JACQUELINE CHAVIRA CONTRERAS**



**MEXICO, D. F.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**1991**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# I N D I C E

	PAGINA
PROLOGO	
I.- ANTECEDENTES HISTORICOS EN MATERIA ECONOMICA Y SOCIAL . . . . .	1
1.- PROYECTOS CONSTITUCIONALES ANTERIO- RES A LA CONSTITUCION DE 1824. . . . .	6
1.1.- BANDO DE HIDALGO . . . . .	6
1.2.- SENTIMIENTOS DE LA NACION. . . . .	10
1.3.- DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LI- BERTAD DE LA AMERICA MEXICANA DE - 1814 . . . . .	15
1.4.- BASES CONSTITUCIONALES DE 1823 . . . . .	20
1.5.- ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION . . . . .	23
2.- CONSTITUCIONES	
2.1.- CONSTITUCION DE 1824 . . . . .	26
2.2.- CONSTITUCION DE 1857 . . . . .	30
2.3.- CONSTITUCION DE 1917 (ORIGINAL). . . . .	33
2.4.- LEGISLACION. . . . .	54
II.- FUNCIONES ECONOMICAS Y SOCIALES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL	

	PAGINA
1.- EL DERECHO ECONOMICO. . . . .	64
1.1.- PRECEDENTES DEL DERECHO ECONOMICO . . . . .	64
1.2.- DEFINICION DE DERECHO ECONOMICO . . . . .	67
1.3.- EL DERECHO ECONOMICO EN LA CONSTITUCION . . . . .	70
2.- EL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN LA CONSTITUCION DE 1917. . . . .	80
3.- FUNCIONES ECONOMICAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL . . . . .	90
3.1.- FUNCIONES ECONOMICAS DE LA SECRETA <u>RIA</u> DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO . . . . .	91
3.2.- FUNCIONES ECONOMICAS DE LA SECRETA <u>RIA</u> DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO . . . . .	92
3.3.- FUNCIONES ECONOMICAS DE LA SECRETA <u>RIA</u> DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL . . . . .	93
3.4.- FUNCIONES ECONOMICAS DE LA SECRETA <u>RIA</u> DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. . . . .	94
3.5.- FUNCIONES ECONOMICAS DE LA SECRETA <u>RIA</u> DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAU <u>LICOS</u> . . . . .	95
3.6.- FUNCIONES ECONOMICAS DE LA SECRETA <u>RIA</u>	

	PAGINA
RIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA . . . . .	96
3.7.- FUNCIONES ECONOMICAS DE LA SECRETARIA DE TURISMO . . . . .	97
3.8.- FUNCIONES ECONOMICAS DE LA SECRETARIA DE PESCA . . . . .	98
4.- FUNCIONES SOCIALES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL	
4.1.- EDUCACION . . . . .	99
4.2.- SALUD . . . . .	103
4.3.- VIVIENDA . . . . .	107
4.4.- PLANEACION . . . . .	110
4.5.- RECURSOS NATURALES . . . . .	123
III.- BASES CONSTITUCIONALES Y LEYES REGLAMENTARIAS	
1.- PROTECCION AL CONSUMIDOR . . . . .	134
1.1.- BASES CONSTITUCIONALES . . . . .	140
1.2.- LEY DE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA . . . . .	141

	PAGINA
1.3.- EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY . . . . .	142
1.4.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA LEY . . . . .	145
1.5.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989- 1994 EN MATERIA DE ALIMENTACION Y ABASTO. . . . .	152
2.- FINANZAS. . . . .	154
2.1.- BASES CONSTITUCIONALES. . . . .	156
2.2.- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILI- DAD Y GASTO PUBLICO . . . . .	158
2.3.- LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA. . . . .	163
3.- FOMENTO INDUSTRIAL. . . . .	168
3.1.- BASES CONSTITUCIONALES. . . . .	168
3.2.- TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA . . . . .	170
3.3. LEY SOBRE EL CONTROL Y REGISTRO DE LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA Y EL USO Y EXPLOTACION DE PATENTES Y MARCAS. . . . .	172
3.4.- INVERSION EXTRANJERA. . . . .	175

	PAGINA
3.5.- LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA. . . . .	176
3.6.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989- 1994, EN MATERIA DE ACTIVIDAD ECO- NOMICA. . . . .	181
3.7.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989- 1994, EN MATERIA DE INVERSION EX- TRANJERA. . . . .	183
4.- TURISMO . . . . .	185
4.1.- BASES CONSTITUCIONALES. . . . .	186
4.2.- LEY FEDERAL DE TURISMO. . . . .	187
4.3.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989- 1994, EN MATERIA DE TURISMO . . . . .	189
5.- RECURSOS NATURALES. . . . .	192
5.1.- BASES CONSTITUCIONALES DEL PETROLEO . . . . .	194
5.2.- LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PE- TROLLO. . . . .	194
5.3.- LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXI- CANOS . . . . .	196

	PAGINA
5.4.- BASES CONSTITUCIONALES DE REFOR <u>MA</u> AGRARIA. . . . .	197
5.5.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. . . . .	198
5.6.- BASES CONSTITUCIONALES DE LOS MINERALES . . . . .	200
5.7.- LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE MINE <u>RIA</u> . . . . .	200
5.8.- BASES CONSTITUCIONALES DE LOS RE- CURSOS FORESTALES Y DE LA PESCA . . . . .	203
5.9.- LEY FORESTAL. . . . .	203
5.10.- LEY FEDERAL DE PESCA. . . . .	208
5.11.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989- 1994, EN MATERIA DE RECURSOS NATU <u>RALES</u> . . . . .	212
IV.- ATRIBUCIONES ECONOMICAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.	
1.- INTERVENCION DEL ESTADO EN EL PRO <u>CE</u> SO ECONOMICO. . . . .	217
2.- LOS EMPRESTITOS . . . . .	220



	PAGINA
3.- POLITICA FISCAL . . . . .	221
3.1.- LEY DE INGRESOS . . . . .	221
3.2.- PRESUPUESTO DE EGRESOS. . . . .	222
3.3.- CUENTA PUBLICA. . . . .	223

BIBLIOGRAFIA

CONCLUSIONES

## PROLOGO

Señalar las atribuciones económicas y sociales del Poder Ejecutivo, es sumamente complicado. Primero, porque muchas de sus atribuciones, aunque plasmadas en la Constitución, no se encuentran en una forma clara. Segundo, múltiples atribuciones las posee por el hecho de poder nombrar y remover libremente al titular del órgano encargado de la función. Tercero porque muchas de sus facultades se encuentran en leyes reglamentarias.

En una forma general, podemos decir que en México, el Poder Ejecutivo tiene en sus manos toda la materia: agraria, internacional, laboral, educativa, minera, petrolera, de electrificación, de hacienda pública, política monetaria y de crédito público y seguridad social, etc.

La presidencia no es sólo un puesto administrativo sino, declaró -- Roosevelt, implica algo más que eso: un liderazgo moral.

Y es que el Presidente de la República es el centro de la atención pública, porque es el órgano predominante del Estado, porque en él están cifradas las esperanzas de un pueblo, porque es durante determinado número de años un personaje tan poderoso como los reyes legendarios. En fin, durante seis años, más que guiar los destinos de México, los determina. Y es más, con el transcurso del tiempo aumentan sus atribuciones o facultades.

El Capítulo I de la presente investigación versa sobre los antecedentes históricos en materia económica y social en nuestro país. Se analiza a grandes rasgos como se fué creando la figura del Poder Ejecutivo con todas sus atribuciones.

En el Capítulo II se analizan cada una de las funciones económicas del Poder Ejecutivo, que realiza a través de las múltiples Secretarías de Estado, y asimismo se analizan las funciones sociales del Ejecutivo.

Finalmente en el Capítulo III se analizan algunas de las leyes reglamentarias que dan al Ejecutivo Federal, la oportunidad de intervenir en la vida económica y social del país.

## **CAPITULO I**

### **ANTECEDENTES HISTORICOS EN MATERIA ECONOMICA Y SOCIAL.**

La segunda mitad del siglo XIX fué la época de oro de la sociedad colonial, fué también, cuando se delinea con caracteres más precisos su estructura de dependencia. El fundamento económico de la colonia era el sector que exportaba a la metropoli. La política de la Corona se dirigía a -- sostenerlo y reforzarlo.

El sistema económico exportador descansaba en la minería y en el -- sector financiero y comercial que financiaba la producción de metales preciosos y su exportación a la metropoli. En esos años los mineros y comerciantes exportadores habían logrado consolidarse como sector económico dominante. La mayoría de los grandes comerciantes de la capital y de las provincias, -- eran de origen europeo, y entre los propietarios de minas se encontraban tan to familias criollas como peninsulares.

Intereses comunes ligaban a la burocracia política con ese grupo. -- En la gran mayoría de los puestos administrativos y militares se designaban a los inmigrantes de la Península. El sistema de intendencia, destinado a mantener un control más enérgico sobre la recaudación de impuestos y una mayor vigilancia de la Corona sobre las actividades de la Colonia, había obligado a crear una red de nuevos puestos que codiciaban los jóvenes peninsulares deseosos de empezar una carrera. Esta burocracia política, al igual -- que el alto clero y los cuadros superiores del ejército, recibían directamen te de la Corona, nombramientos y prebendas. Al grupo privilegiado de mineros y comerciantes los unía tanto su situación de poder como su común necesi dad de mantener los lazos de dependencia con la metropoli.

La concentración de tierras en manos de unos cuantos hacendados ---criollos se encontraba en su máxima expresión. Los latifundistas consti---tufan un grupo que en su mayoría vivían en las ciudades de la renta de sus -propiedades rurales, puestas en manos de sus administradores. El capital -financiero del que dependían estaba en manos de una institución que, además-de poseer grandes propiedades rurales, actuaba como banco agrario: la Iglesia. Lucas Alamán calculó que la mitad de las propiedades raíces de la Co-lonia le pertenecía.

En la industria textil y en la vinícola, muchos propietarios eran-inmigrantes, pero la mayoría de las industrias estaban en manos de familias-criollas. Para mantener la situación de dependencia, la Corona había esta-blecido un sin número de trabas legales que impedían la consolidación y am-pliación de este sector productivo. Se prohibieron expresamente muchas in-dustrias para evitar la competencia a los españoles. Los decretos contra la plantación de viñas y olivares, la fabricación y venta de vinos se multiplicaron hasta el exceso. Se mandaron destruir fábricas textiles cuyos artículos se producían en España, y en particular se hizo desaparecer la industria de -la seda. Las fábricas que existían se encontraban gravadas con fuertes derechos.

Los numerosos monopolios del Estado, que se extendían en materias --tan varias como el tabaco, la sal o los naipes, impedían la libre inversión -de capital en muchos renglones. La ampliación del mercado se veía obstaculizada también por un complejo sistema de tarifas aduanales y alcabalas, que en

torpecían el comercio y encarecían mucho los productos y, en estos términos, la ampliación del mercado interno, que apoyaba a la iglesia, se veía impedido. (1)

Uno de los grupos que más sufría por esta política era la iglesia y, con ella, los hacendados y los industriales que dependían de su crédito. En los últimos años del siglo XIX se estableció un impuesto especial, sobre inversiones de la Iglesia, destinado a financiar las guerras constantes de la Corona Española. Así la clase dirigente de la Nueva España protestaba airadamente por esta política que consideraba de explotación continua. Empero, además de no ser escuchados, la respuesta fué el golpe más terrible contra esta economía explotada: por virtud de un decreto, en 1804, la Corona Española ordenó la enajenación de todos los capitales de capellanías y de obras pías y exigió que se hicieran efectivas las hipotecas vendiendo las fincas -- de crédito vencido y que el dinero así obtenido se mandara a la metropoli. La gravedad de la medida puso en la ruina a los hacendados y al clero, quienes pidieron la revocación del decreto. Pese a todas las protestas, la medida real se ejecutó, se entregó casi la cuarta parte del capital atribuido a la iglesia y la economía interna de la Colonia se desplomó. Por fin, la -

---

(1) VILLORO, LUIS. "Historia general de México". Tomo II  
Colegio de México. 2a. Edición. México 1977. Págs. 305 a 308.

Regencia en 1807 ordenó que cesaran los efectos de la Cédula.

El pueblo trabajador, constituido por indios y castas, base de la pirámide social, solo compartía la extrema miseria. El aumento de la riqueza a fines del siglo XVIII, había beneficiado a la oligarquía económica y, a la vez, agudizado los contrastes sociales. En el campo la expansión de las haciendas a costa de las tierras comunales de los indígenas había incrementado la desocupación y favorecido la creación de un nutrido peonaje para los latifundios. Mientras los precios de los granos aumentaba continuamente, los salarios de los peones permanecían igual. Todos los indios, aunque exentos del pago del diezmo, debían pagar un tributo especial a la Corona, y estaban sujetos a ciertas reglas que los trataban como menores. No podían, por ejemplo, firmar escrituras públicas por más de cinco duros, ni vender libremente su trabajo. Los indios formaban un grupo social aislado por privilegios de protección que los condenaba a un estado perpetuo de "minoría de edad", envilecido en la indigencia y la miseria, y vejado por las demás clases. Sobre todas sus miserias, indios y castas estaban amenazados periódicamente por el peor azote: el hambre.

Los obreros de las minas, a comparación de los peones rurales, trabajaban en condiciones sumamente duras, pero mejor pagados. Constituan una fuerza de trabajo libre y móvil. Recibían un salario diario y una pequeña parte del mineral extraído, pero su condición había empeorado a finales del siglo. Muchos propietarios de minas empezaron a reducir o suprimir el derecho de los trabajadores a quedarse con una parte del mineral.



La situación de los trabajadores de las manufacturas era quizá ---- peor que la de los mineros. La jornada de trabajo no estaba regulada, los obreros carecían de todo derecho laboral y en muchas empresas debían de vivir en la fábrica como prisioneros, sujetos a una dura disciplina.

El problema más grave a principios del siglo XIX era el crecimiento desmesurado de la plebe en las ciudades. Esta plebe era la base para cualquier explosión violenta. En algunas ocasiones la plebe de las ciudades se amotinaba, en otras se fraguaron complots e intentos de rebelión apenas esbozados. El proletariado colonial carecía de toda organización e ilustración. Sin medios propios para manifestar sus agravios, sin suficiente cultura para intentarlo, no tenían conciencia clara de su situación oprimida. Precisaba que miembros de otra clase social le señalaran sus propias posibilidades des-pertándolo a la conciencia de su estado; esa clase sería la de los criollos-"letrados". Poco a poco el dolor callado iría convirtiéndose en exasperación. Bastaba que desde fuera se proyectara ante sus ojos una posibilidad de liberarse para que su impulso reprimido estallara subitamente. Así, --- frente a las perspectivas reformistas de los criollos de la oligarquía y de la clase media, el silencioso dolor de los peones y obreros y la degradación de la plebe miserable se pronosticaba la Revolución de Independencia. (2)

---

(2) VILLORO, LUIS. Op. Cit. Págs. 310 a 315

## 1.- PROYECTOS CONSTITUCIONALES ANTERIORES A LA CONSTITUCION DE 1824.

### 1.1.- BANDO DE HIDALGO DE 1810.

La Revolución de Independencia en la Nueva España fué iniciada por criollos, principalmente de condición inferior, clérigos de modesta jerarquía y por pequeños propietarios, apoyados por las masas proletarias del campo, de las minas y de las ciudades ya que los españoles eran dueños de todas las fuentes de producción, con un dominio absoluto de la maquinaria política y administrativa de la Colonia.

En la conspiración de Querétaro se reunían regularmente varios criollos. Los más importantes eran Miguel Hidalgo y Costilla, eclesiástico --- ilustrado; Ignacio Allende, oficial y pequeño propietario de tierras; y --- Juan Aldama, oficial e hijo del administrador de una pequeña industria. Pero la conspiración de Querétaro se descubre y la noche del 15 de septiembre de 1810, en la Villa de Dolores, de la que es párroco Hidalgo, llama en su auxilio a todo el pueblo, libera a los presos y se hace de las armas de la pequeña guarnición local. La insurrección no se restringe a los criollos --- letrados, a la voz del cura ilustrado, estalla subitamente la cólera contenida de los oprimidos.

No es pues un fenómeno de generación espontánea el hecho de que haya sido, precisamente un sacerdote, Don Miguel Hidalgo y Costilla, quién, -- con el grito de "¡VIVA LA AMÉRICA POR LA CUAL VAMOS A COMBATIR. MUERA EL -- MAL GOBIERNO!", iniciara el movimiento de independencia que emanciparía al pueblo de México de la dominación española.

El Bando de Hidalgo tenía como contenido aspectos económicos, patrióticos y sociales, señalaba que "Desde el feliz momento en que la valerosa nación americana tomó las armas para sacudir el pesado yugo que por espacio de cerca de tres siglos la tenía oprimida, uno de sus principales objetivos fué extinguir tantas gabelas con que no podía adelantar su fortuna; más como en las urgentes y críticas circunstancias del tiempo no se puede conseguir la absoluta abolición de gravámenes; generoso siempre el nuevo gobierno, sin perder de vista tan altos fines que anuncia la prosperidad de los americanos, trata de que éstos comiencen a disfrutar del descanso y alivio, en cuanto lo permita la urgencia de la nación..." (3)

El Bando decretó que todos los dueños de esclavos los pusieran en libertad, otorgándoles las escrituras necesarias para que pudieran tratar y --- contratar, comparecer en juicio, otorgar testamentos y ejecutar todas las cosas que ejecutan las personas libres; y si los dueños no acataran este decreto sufrirían la pena capital y la confiscación de todos sus bienes. Bajo la misma pena no comprarían en le sucesivo ni venderían a esclavo alguno; ni los escribanos extenderían escrituras concernientes a este género de contratos, - bajo pena de suspenderles el oficio y la confiscación de sus bienes y decretó la suspensión de castas.

(3) ROMERO FLORES, JESUS. "La obra constructiva de la Revolución Mexicana". Tomo II. Ed. B. COSTA-AMIC. 1a. Edición. México 1960. Pág. 201

Quedaron así abolidas las leyes de la esclavitud, no solo en cuanto al tráfico y comercio que se hacia de ellas, sino también lo relativo a las adquisiciones.

También quedaron totalmente abolidos el pago de tributos para todo-género de castas, para que ningún Juez o Recaudador exigiera este pago ni la persona que antes lo satisfacía lo pagara. Como era necesario el apoyo para los costos de la guerra, defensa y decoro de la nación, solicitaba la contribución de un dos por ciento de alcabala en los efectos de la tierra. (4)

Las ideas de Miguel Hidalgo, sobre el progreso del país no tenían - igual: quería que todas las industrias estuvieran bajo la protección de sociedades por acciones, en las cuales los trabajadores participarían de las - utilidades, con derecho a anticipos por cuenta de las mismas.

El Bando de Don Miguel Hidalgo no hacía mención del Poder Ejecutivo, pero sí organizó la primer Junta de Gobierno, con facultades no solo administrativas, sino además políticas y militares; dió mayor amplitud a estas ---- ideas constituyendo un gobierno nacional encabezado por él mismo, con dos Ministros, el de Estado y Despacho y el de Gracia y Justicia.

---

(4) Ibidem. Págs. 199 a 202

Propuso la creación de un Congreso, antecedente histórico del de --- Chilpancingo, integrado por representantes de todas las ciudades, villas y lu gares del reino, que teniendo por objeto principal dictara "leyes suaves y be néficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo" y cuyos componentes gobernarán con "dulzura de padres"; tratarán a sus gobernados como hermanos, desterrando la pobreza "moderando la devastación del reino y la extracción de su dinero"; que fomentaran las artes y activaran el desarrollo de la indus--- tria, haciendo que los productos de las tierras favorecieran a los naturales -- del país. (5)

---

(5) MANCISIDOR, JOSE. "Hidalgo, Morelos, Guerrero". Ed. Grijalbo.  
2a. Edición. México 1970. Págs. 89 y 90

## 1.2.- SENTIMIENTOS DE LA NACION DE 1813.

En 1811 Hidalgo y Allende fueron ejecutados. Pero la Revolución no termina con su muerte. En muchas regiones del país pululaban las guerrillas campesinas, que actuaban separadas atacando villas y haciendas.

Las victorias de José Ma. Morelos y Pavón en el Sur, logran darle un nuevo impulso a la Revolución. Morelos que era un cura rural y que estaba en estrecho contacto con su pueblo, en poco tiempo levanta una fuerte tropa en el Sur y obtiene importantes triunfos.

Morelos quería proclamar explícitamente la Independencia y constituir el gobierno de la nación. López Rayón le mandó un Proyecto de Constitución en el cual se declaraba que la soberanía emanaba del pueblo, que sobre cuestiones políticas y científicas existiría la libertad de imprenta, que los puertos marítimos quedarían abiertos con el extranjero, que debería conmemorarse el 16 de septiembre como día de iniciación de la Independencia nacional..., pero a Morelos no se le escapó la verdadera intención del Proyecto, mantener el nombre de Fernando VII como máscara de los objetivos revolucionarios.

Por iniciativa de Morelos, el 14 de septiembre de 1813, se reunió en la Ciudad de Chilpancingo un Congreso de Representantes de las regiones liberadas.

Figuraron entre los diputados, José Ma. Liceaga, José Sixto Verduzco,

Ignacio López Rayón, José Manuel Herrera, José Ma. Cos, José Sotero Castañeda, Cornelio Ortiz de Zárate, Manuel Alderete y Soria, Antonio José Moctezuma, José Ma. Ponce de León, Francisco de Argandar, Manuel Crespo, Carlos Ma. de Bustamante, Antonio de Lezma, Juan M. Rosains y Andrés Quintana Roo.

Ese mismo día Morelos leyó, ante los diputados del Congreso, su notable discurso SENTIMIENTOS DE LA NACION, en el cual se revelan atrevimientos-sociales que nadie, antes de él, había proclamado. Pero los mismos enemigos de la Revolución habían puesto a la luz esa verdad: "... que la soberanía reside esencialmente en los pueblos...., los cuales son libres para reformar sus instituciones sociales siempre que les convenga...", de lo que se desprende que "... ningún pueblo tiene derecho para sojuzgar a otro si no procede de una agresión injusta...". Que la libertad no se conquista "... sino a costa de sangre y sacrificio...". (6)

Declaro que "... la América es libre e independiente de España y de otra Nación, Gobierno o Manarquía, y que así se sancione, dando el mundo las razones..."

"La soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que solo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislati-

---

(6) MANCISIDOR, JOSE. Op. Cit. Págs. 210 a 212

tivo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad".

"Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y solo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud".

"Que a cada uno se le guarden las propiedades y respete en su casa como en un asilo sagrado señalando penas a los infractores". (7)

Otro documento importante del General Morelos fué el Acta solemne de la Declaración de la Independencia de la América Mexicana, dada en Chilpancingo el 6 de noviembre de 1813, que señala: El Congreso del Anáhuac, instalado en la ciudad de Chilpancingo de la América Septentrional, declara solemnemente, "... que por las presentes circunstancias de la Europa ha recobrado el ejercicio de su soberanía usurpado: que en tal concepto queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español: que es árbitra para establecer las leyes que le convengan para el mejor arreglo y felicidad interior: para hacer la guerra y la paz, ...". Declara por reo de alta -- traición a todo el que se oponga directa o indirectamente a su independencia ya protegiendo a los europeos opresores, de obra, palabra o escrito, ya ne--

---

(7) TENA RAMIREZ, FELIPE. "Leyes Fundamentales de México 1808-1987"  
Ed. Porrúa, 14a. Edición. México 1981. Págs. 29 y 30



gándose a contribuir con los gastos, subsidios y pensiones, para continuar la guerra hasta que su independencia sea conocida por las naciones extranjeras reservándose al Congreso presentar a ellas por medio de una nota ministerial, que circulara por todos los gabinetes el manifiesto de sus quejas y -- justicia de esta resolución, reconocida ya por la Europa misma".

El Congreso representaba la voluntad de la nación. Morelos fué designado miembro del Poder Ejecutivo, y sancionó algunas medidas ya tomadas que correspondían a una demanda popular. Sus ideas sobre los problemas económicos, sociales y políticos de México las expresó en sus diversos manifiestos.

Morelos manifestó, que el beneficio de la agricultura consistía, en que numerosas personas se dedicaran con su trabajo a cultivar un terreno pequeño y que los naturales de los pueblos eran dueños de sus tierras y que podían comerciar con ellas.

Sobre las haciendas, estimaba que si su extensión era mayor de dos leguas debía fraccionarse para facilitar la pequeña agricultura y la división de la propiedad.

Los bienes del enemigo de la causa insurgente deberían de repartirse entre los pobres, sin excluir de esta medida a las alhajas y tesoros de la Iglesia.

Si algún americano, le debía cualquier cantidad de dinero a los europeos no estaba obligado a pagársela, pero si los europeos le debían al ameri

cuno estaban obligados a hacerlo.

Cualquier género de cultivo, industria o comercio podían practicarlos los ciudadanos.

Extinguió los tributos y la esclavitud; también los calificativos de indio, mulato, mestizo, etc., por el de americano, como el francés, inglés, asiático, etc.

De la educación manifestó, que era necesaria para todos los ciudadanos y que la sociedad debía de favorecerla con todo su poder.

En cuanto a la ley, afirmó que debe ser igual para todos.

Declaró que las contribuciones públicas no eran extorsiones, sino donaciones de los ciudadanos para la seguridad y defensa de la nación. (8)

La Independencia no era solamente un derecho, sino un hecho, y nada tan contradictorio como la conducta de los españoles, que si en España luchaban por liberarse de Francia, aquí pretendían, en cambio, prolongar su dominación.

De aquí que el Congreso con muchas dificultades, huyendo de un sitio-

---

(8) ROMERO FLORES, JESUS. Op. Cit. Págs. 203 a 205

a otro, trabajando en poblados humildes o campo raso, logrará dar a la luz a la Constitución de Apatzingán. Se inspiraba sobre todo al igual que su hermana de Cádiz, en las Constituciones Francesas de 1793 y 1795.

1.3.- DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA, DE 1814.

Este decreto fué sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, pero careció de vigencia práctica, aunque en ella fueron señalados los titulares de los tres poderes que instituí.

Abundan en ella, si no todos algunos de los conceptos elaborados por Hidalgo, difundidos por López Rayón y ampliados por Morelos. Principios nacidos, por su sentido filosófico de los Derechos del Hombre; en su aspecto político, de la libertad del individuo, y por sus necesidades económicas, de la libre concurrencia, lo que revela que los caudillos de la Revolución de la Independencia aspiraban a romper con el pasado feudal español. De esta tendencia renovadora nacieron algunos de sus errores, como el de establecer la diversidad del Poder Ejecutivo, precisamente cuando más falta hacía la unidad en el mando. Pero el error es explicable si se piensa en el fantasma de la dictadura y el absolutismo fernandino.

En su aspecto formal la Constitución apareció dividida en los elementos constitucionales y la forma de gobierno. Los elementos constitucionales fueron una serie de principios, formativos de capítulos, sobre la soberanía, los derechos ciudadanos, la ley y su observancia; la igualdad, la pro-

riedad, la seguridad y la libertad de los ciudadanos y sus deberes. En cuanto al sistema de gobierno, se fijó como norma el régimen republicano con sus tres Poderes: El Legislativo, representado por el Congreso; el Ejecutivo integrado por un triunvirato; y el Judicial, constituido por el Supremo Tribunal de Justicia. Cada Poder tenía asignadas sus propias atribuciones. (9)

En el Capítulo II de la Constitución se habla de la Soberanía, "...que es la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad. Esta es de naturaleza *imprescriptible*, inenajenable e indivisible. La soberanía reside originariamente en el pueblo y tres son las atribuciones de ésta: La facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a casos particulares".

La segunda parte de la Constitución se refiere a la forma de Gobierno: en el Capítulo II señala a las Supremas Autoridades; hace mención de, "...que en el Supremo Congreso Mexicano permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo y además se crearán dos corporaciones, la primera será el Supremo Gobierno y la segunda el Supremo Tribunal de Justicia. Estas tres corporaciones residirán en un mismo lugar que determinará el Supremo Congreso".

"No podrán funcionar a un tiempo, en las enunciadas corporaciones, --

---

(9) MANCISIDOR, JOSE. Op. Cit. Págs. 219-220.

dos o más parientes, que lo sean en primer grado".

El Capítulo X versa sobre el Supremo Gobierno "... que se compondrá - por tres individuos quienes serán iguales en autoridad, alternándose cada -- cuatro meses la presidencia".

Los individuos del Supremo Gobierno podrán ser reelegidos siempre y - cuando haya pasado un trienio después de su administración, y en el caso de - los secretarios podrán ser reelegidos cuando hayan pasado cuatro años des--- pués de fenecido su encargo.

En el Supremo Gobierno, no podrán concurrir dos parientes que lo sean desde el primero hasta al cuarto grado, quedan comprendidos dentro de esta - prohibición los secretarios.

Cuando falte alguno de los tres individuos del Supremo Gobierno, con- tinuarán los restantes en el despacho, haciendo de presidente quien debe se- guirle en turno.

En cada secretaría habrá un libro en donde quedarán asentados todos - los acuerdos, títulos, decretos, circulares y demás órdenes acordadas por el Supremo Gobierno, que deberán ser firmadas por los tres individuos que lo for- man y por el secretario respectivo.

El Supremo Congreso elegirá en sesión secreta y por escrutinio, en que- haya exámen de tachas y a pluralidad absoluta de votos, a los tres individuos que compondrán el Supremo Gobierno.

Hecha la elección, el secretario anunciará al pueblo las personas que se hayan elegido. Después repartirá por triplicado sus nombres escritos en cédulas a cada vocal; y se procederá a la votación de los tres individuos, eligiéndose uno a uno por medio de las cédulas que se recogerán.

El secretario reconocerá las cédulas y hará la regulación correspondiente, quedando nombrados aquellos individuos que reúnan la pluralidad absoluta de sufragios.

Las facultades del Supremo Gobierno se encuentran en el Capítulo XII, entre otras menciona:

"Publicar la guerra y ajustar la paz. Celebrar tratados de alianza y comercio con las naciones extranjeras".

"Proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos. Tomar las medidas conducentes para asegurar la tranquilidad interior del Estado o promover su defensa".

"Fomentar los talleres de fusiles, cañones y demás armas, y las fábricas de pólvora".

"Sujetarse a las leyes y reglamentos que adopte y sancione el Congreso en lo relativo a la administración de la Hacienda; no podrá gravar con pensiones al Erario Público ni alterar el método de recaudación y distribución de rentas".

"Deberá presentar al Congreso los planes, reformas y medidas que -

juzgue convenientes en materia de Hacienda, Guerra o en cualquier otra, para que sean examinadas".

"Presentará cada seis meses al Congreso un estado de las entradas, inversión y existencia de los caudales públicos para que se examinen, aprueben y publiquen".

"El Supremo Gobierno no podrá arrestar a ningún ciudadano en ningún caso más de 48 hrs., dentro de este término deberá remitir al detenido al tribunal competente".

"Deponer a los empleados públicos". (10)

La Constitución de Apatzingán recibió los principios sociales y económicos de Morelos: La abrogación del nombre de Fernando VII; la caracterización de la forma republicana para la vida política del país; la División de Poderes, normas que en su esencia, fueron defendidas por él cuando nadie se atrevía a hacerlo.

---

(10) TENA RAMIREZ, FELIPE. Op. Cit. Págs. 32 a 58

#### 1.4.- BASES CONSTITUCIONALES DE 1823.

Nunca, desde que la lucha por la Independencia se iniciara, había --  
atravesado ésta por una crisis tan aguda como la del año de 1816. En di--  
ciembre de 1815 fué fusilado Morelos y la guerra de Independencia perdió mu-  
cho terreno, llegando al punto de una total extinción ya que todos los jefes  
militares reconocían al caudillo y de quién acataban, sin discusiones, su au-  
toridad.

Unicamente Vicente Guerrero, se movilizaba en el Sur, de un lugar a-  
otro, no dejaba en paz a los ejércitos realistas, significaba una constante-  
amenaza y peligro para el gobierno virreinal.

El gobierno virreinal, se resistía a admitir la realidad de la insu-  
rrección general que prevalecía en el Sur. Sin embargo para acabar con --  
ella, se pensó en el realista Agustín de Iturbide. De acuerdo con el Plan-  
de la Profesa, debía de derrotar y vencer a Guerrero y luego abriendo una --  
nueva época, proclamar la Independencia de México pero no para cambiar los -  
injustos moldes de la vida colonial, sino para traer a Fernando VII.

Iturbide hace creer a Guerrero, que Fernando VII no puede ser sobera-  
no de México y éste lo reconoce como el Primer Jefe de los Ejércitos Naciona-  
les.

Con el Plan de Iguala, se obtiene la tan deseada Independencia por -  
medio de los Tratados de Córdoba firmados por Iturbide y el Virrey O'Donoghú-



El Acta de Independencia Mexicana del 28 de septiembre de 1821 señalaba que: "La nación mexicana... declara solemnemente ... que es nación soberana e in dependiente de la antigua España..." (11)

No pasó mucho tiempo sin que Iturbide descubriera sus ambiciones, - haciéndose coronar emperador en 1822.

Vicente Guerrero y Nicolás Bravo, que habían luchado por la Indepen dencia, se pronunciaron en contra del Imperio, lo mismo que hizo Santa Anna, que proclamó el Plan de Veracruz, al cual se adhirieron aquellos. Este --- Plan desconocía a Iturbide, proclamaba la República y pedía la reinstalación del Congreso para constituir la nación.

Iturbide reinstaló al disuelto Congreso, difícilmente reconocido -- por las tropas rebeldes, y ante él abdicó. El Congreso consideró, que no ha bía lugar a discutir la abdicación por haber sido nula la coronación, declara-- ró igualmente nula la sucesión hereditaria e ilegales los actos realizados -- desde la proclamación del Imperio. Por decreto declaró insubsistente la for ma de gobierno establecida en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba, "quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como le acomode".

(12)

---

(11) CHAVARRI N., JUAN. "Los hombres de la Independencia". Ed. COSTA-AMIC. 1a. edición. México 1958. Págs 119 a 124.

(12) TENA RAMIREZ, FELIPE. Op. Cit. Pág. 122

El Congreso declara en mayo de 1823, "...que la nación mexicana es independiente de la española y de todos los demás, y por serlo tiene potestad para constituir el gobierno que asegure el bien general...", por lo tanto decreta el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, que -- son las bases para formular la Constitución.

De la Soberanía de la nación manifestaba que era única, inalienable e imprescriptible, que podía ejercer sus derechos de diferentes modos, y que de esta diversidad resultaban las diferentes formas de gobierno. Por lo tanto el gobierno de la nación era el de una república representativa y federal.

Sobre los Derechos de la Nación, declaraba que se ejercían por medio: De los ciudadanos al elegir a los individuos del Cuerpo Legislativo, que podía decretar leyes; del Ejecutivo que debía hacerlas cumplir a los ciudadanos; de los Jueces para aplicarlas en las causas civiles y criminales y de los Senadores para que hicieran que los primeros funcionarios las respetaran.

En cuanto al Poder Ejecutivo, sostiene que debía componerse de tres individuos. Tenía que residir en el lugar que le señalara el Cuerpo Legislativo.

El Poder Ejecutivo tenía, entre otras facultades las siguientes: -- Nombrar a los secretarios de Estado, a los jueces, magistrados, empleados civiles, embajadores, cónsules o ministros públicos a propuesta del Senado; decretar la inversión de los fondos nacionales, según la ley; presentar al Cuerpo

po Legislativo cada año cuentas documentadas de las rentas y gastos de la nación; declarar la guerra y hacer la paz, previa consulta al Senado; dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales, con aprobación del Senado y dando cuenta al Congreso. (13)

#### 1.5.- ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION DE 1824.

Posteriormente, en enero de 1824 el Congreso aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

En cuanto a la forma de gobierno dicha Acta señalaba que:

La nación mexicana es libre e independiente de España y de cualquier otra potencia, y que no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona; la soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo tanto pertenece exclusivamente a ésta, el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezcan más convenientes para su conservación y mayor prosperidad; -- la nación optó para su gobierno la forma de república representativa popular-federal; sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interno, -

---

(13) TENA RAMIREZ, FELIPE. Op. Cit. Págs. 146 a 152.

según lo detalla el Acta Constitutiva y la Constitución general.

En cuanto a la división de poderes señala que el Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, "en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo".

Del Poder Ejecutivo dice que "... se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que señale. Serán residentes y naturales de cualquiera de los Estados o territorios de la Federación". Sus atribuciones son, entre otras:

"Cuidar de la recaudación, y decretar la distribución de las contribuciones generales con arreglo a las leyes".

"Nombrar a los secretarios de despacho, empleados generales de Hacienda".

"Nombrar a los enviados diplomáticos y cónsules, con aprobación del Senado, y entre tanto éste se establece, del Congreso actual".

"Dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de paz, amistad, alianza, federación, tregua, neutralidad armada, y comercio".

"Declarar la guerra previa aprobación del Congreso".

"Disponer de la fuerza permanente de mar y tierra y de la milicia activa para la defensa del exterior y seguridad interior del país".

"Vigilar que la justicia se administre pronta y cumplidamente por -- los tribunales generales".

"Publicar, circular y hacer guardar la Constitución General y las le yes".

Todos los decretos y órdenes del Supremo Poder Ejecutivo deben ser - firmados por el secretario del ramo a que el asunto corresponda, y sin este- requisito no se obedecerán. (14)

---

(14) TENA RAMIREZ, FELIPE. Op. Cit. Págs. 154 a 159

## 2.- CONSTITUCIONES

### 2.1.- CONSTITUCION DE 1824.

El Congreso General en su exposición de motivos informaba las razones por las cuales expedía la Constitución de 1824. Sus objetivos eran:

"...crear un Gobierno firme y liberal sin que sea peligroso; hacer tomar al pueblo mexicano el rango que le corresponde ante las naciones civilizadas, y ejercer la influencia que debe darle su situación, su nombre y -- sus riquezas; hacer reinar la igualdad ante la ley, la libertad sin desorden, la paz sin opresión, la justicia sin rigor, la clemencia sin debilidad; demarcar límites a las autoridades supremas de la nación; combinar éstas de modo que su unión produzca siempre el bien y haga imposible el mal; arreglar la marcha legislativa poniéndola al abrigo de toda precipitación y extravío; armar al Poder Ejecutivo de la autoridad y decoro bastantes a hacerle respetable en lo interior, y digno de toda consideración para con los extranjeros; asegurar al Poder Legislativo una independencia tal que jamás cause inquietudes a la inocencia ni menos preste seguridad al crimen;... (15)

La Constitución Federal de 1824, carece de Título o Capítulo especial consagrado a enunciar los Derechos del Hombre.

---

(15) TINA RAMIREZ, FELIPE. Op. Cit. Pág. 162

El Título II se refiere a la Forma de Gobierno, dónde establece que es el de una República Representativa y Federal. Divide al Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Supremo Poder Ejecutivo de la Federación, Título IV, se deposita en un solo individuo que se le denominará "Presidente de los Estados Unidos-Mexicanos" y se crea la figura del Vicepresidente, en el que recaerá, en caso de imposibilidad física o moral del Presidente, todas las prerrogativas y facultades de éste.

Se señalan como requisitos, para ser Presidente o Vicepresidente, - ser ciudadano mexicano por nacimiento, con un mínimo de edad de 35 años cumplidos al tiempo de la elección y ser residente del país, sin mencionar un término de residencia anterior a la elección.

Se admite la reelección del Presidente, pero ésta no puede ser al - terminar sus funciones, sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones.

El Presidente y Vicepresidente entrarán en funciones el 1o. de abril y serán reemplazados el mismo día, cada cuatro años por una nueva elección.

En cuanto a las atribuciones del Presidente, entre otras encontramos: Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso General.

Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho; a los - jefes de oficinas de hacienda, enviados diplomáticos y cónsules con aproba--- ción del Senado o Consejo de Gobierno.

Vigilar la recaudación, y decretar la inversión de las contribuciones generales de acuerdo a las leyes.

Conducir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con --- aprobación del Congreso General, de paz, amistad, alianza, comercio y cualquier otro.

Nombrar a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, los jueces y promotores fiscales de Circuito y de Distrito.

Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo permiso del Congreso General.

Pedir al Congreso la prórroga de sus sesiones ordinarias hasta por treinta días hábiles.

El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbar la posesión, uso o aprovechamiento de ella; en caso de que fuera necesario por utilidad general, deberá hacerlo con aprobación -- del Senado e indemnizando a la parte afectada.

No podrá privar a ninguna persona de su libertad ni imponerle pena alguna, solo cuando lo exija el bien y la seguridad de la Federación podrá -- arrestar, debiendo poner a la persona arrestada, en el término de 48 hrs. a -- disposición del Tribunal o juez competente.

El Presidente, tampoco podrá impedir las elecciones para nuevo Presi dente, Senadores o Diputados. Además no podrá, sin permiso del Congreso Ge-



neral, salir del territorio de la República durante su encargo y un año después.

Al Presidente solo se le podrá juzgar por delitos de traición contra la independencia nacional, o a la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno cometido durante el tiempo de su encargo. Podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones hechas contra el Presidente cualquiera de las dos Cámaras.

Para el despacho de los negocios de gobierno, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso General. Cualquier reglamento, decreto u órdenes del Presidente deberán de ir firmados por el secretario de despacho del ramo a que el asunto pertenezca y sin ésto no serán obedecidos.

Los secretarios de despacho serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con su firma y darán cuenta, a cada Cámara, del estado de sus respectivos ramos.

Para ser secretario se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento.

En cuanto a la observancia, interpretación y reformas de la presente Constitución, el Título VIII señala que no se podrán reformar los artículos que establecen la libertad e independencia de la nación, la forma de gobierno y la división de los Poderes Supremos de la Federación y de los Estados, entre otros. (16)

---

(16) TENA RAMIREZ, FELIPE. Op. Cit. Págs. 168 a 193

## 2.2.- CONSTITUCION DE 1857.

El 5 de febrero de 1857 fué jurada esta Constitución y el 11 de mayo del mismo año, se promulgó.

En el Título II se señala que la Soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo y que éste tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de Gobierno; se constituye en una República-Representativa, Democrática y Federal compuesta de Estados libres y soberanos en lo que concierne a su régimen interior pero unidos en una Federación.

El Supremo Poder de la Federación, Título III, se divide para su -- ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrá reunirse dos o -- más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni el Legislativo de -- positarse en una sola persona.

El Poder Ejecutivo se deposita en un individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Su elección será directa en primer -- grado y en escrutinio secreto, de acuerdo a la ley electoral.

Los requisitos que señala esta Constitución para ser Presidente -- son: tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección, no pertenecer al es -- tado eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección.

Se señala como fecha, para entrar a ejercer las funciones de Presi -- dente de la República el 1o. de diciembre y durará en su encargo 4 años. En caso de que falte temporalmente o en forma absoluta el Presidente, ejercerá

la presidencia el presidente de la Suprema Corte de Justicia hasta que se presente el nuevamente electo.

El Presidente solo podrá renunciar por causa grave calificada por el Congreso, ante quien presentara su renuncia. No podrá separarse del lugar de la residencia de los Poderes Federales, ni del ejercicio de sus funciones, sin motivo grave calificado por el mismo Congreso.

En cuanto a las facultades y obligaciones del Presidente, se mencionarán algunas:

Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, a los empleados superiores de hacienda y a los demás empleados de la Unión.

Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, con aprobación del Congreso.

Conducir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las demás potencias extranjeras con la ratificación del Congreso.

Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras.

Disponer de la fuerza armada de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión.

Conceder, conforme a las leyes, indulto a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales.

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública y -- cualquier otra que ponga en peligro o en conflicto a la sociedad, solamente el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros y conprobación del Congreso, se podrán suspender las garantías que otorga esta - Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre, por tiempo limitado.

El Presidente de la República podrá ser acusado por delitos de traición a la patria, por violación expresa de la Constitución, por ataque a la - libertad electoral y por delitos graves del orden común.

El Congreso establecerá el número de secretarios, por medio de una - ley, para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federa- ción. Para ser secretario se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, ejercer sus derechos y tener 25 años cumplidos.

Los secretarios de despacho encargados del ramo, firmarán todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente y sin este requisito no serán obedecidos. Darán cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos ca da año. (17)

---

(17) TENA RAMIREZ, FELIPE. Op. Cit. Págs. 606 a 628.

### 2.3.- CONSTITUCION DE 1917 (ORIGINAL).

Los principales sucesos que precedieron a la Constitución de 1917 fueron: El Plan de Tuxtepec expedido el 10. de enero de 1876, sus partidarios consideraban que la República Mexicana estaba regida por un gobierno -- que del abuso hacía un sistema político; que el sufragio público era una farsa porque el Presidente Sebastián Lerdo de Tejada hacía llegar a los puestos públicos a sus candidatos, rechazando así a todo ciudadano independiente; -- que el tesoro público se disipaba en gastos de placer sin que el Gobierno -- rindiera cuentas a la Representación Nacional, de los fondos que manejaba; -- la administración de justicia se encontraba en decadencia; el poder municipal había desaparecido completamente, pues los ayuntamientos eran simples dependencias del Gobierno para hacer elecciones; la ilustración pública se encontraba abandonada, ya que los fondos de ésta pasaban a manos de los amigos del Presidente; que el país había sido entregado a una compañía inglesa por la concesión del Ferrocarril de Veracruz, por el convenio de las tarifas y -- por los excesivos fletes que se cobraban y que por ello se había estancado el comercio nacional y la agricultura, además con el monopolio de esta línea no se podían establecer otras, produciendo el desequilibrio del comercio interior, el aniquilamiento de todos los demás puertos de la República, provocando así la miseria en todo el país.

Sus partidarios, por estas razones, expidieron el mencionado Plan, -- el cual señalaba que:

Las leyes supremas de la República eran la Constitución de 1857, -- las Leyes de Reforma y la no reelección del Presidente de la República y de los Gobernadores de los Estados.

Se desconocía, en dicho Plan, a Lerdo de Tejada como Presidente de la República y a todos los empleados y funcionarios puestos por él.

Se reconoce como General en Jefe del Ejército a Porfirio Díaz. (18)

El 21 de marzo de 1876, el General Porfirio Díaz, proclamó el Plan de Palo Blanco, en él se enunciaba que tendría el carácter de ley suprema la no reelección del Presidente y de los Gobernadores de los Estados; suprimía el Senado de la República; desconocía el gobierno de Lerdo de Tejada; y estblecía que se convocara al pueblo a nuevas elecciones.

El General Díaz asumió la Presidencia el 26 de noviembre del mismo año, el programa político que seguiría su régimen era el de restablecer por completo el imperio de la Constitución de 1857; imponer la paz; proteger bajo su influjo todos los intereses legítimos y desarrollar la riqueza del --- país. Se olvidó de lo propuesto en Palo Blanco, la no reelección.

---

(18) ROMERO FLORES, JESUS. Op. Cit. Págs. 212 a 215

Las causas de la Revolución Mexicana fueron, en primer lugar que el porfirismo no crearía nuevas relaciones de propiedad, sino que iba a procurar el desarrollo de las ya existentes. Las Leyes de Reforma habían destruido, prácticamente, el monopolio que detentaba la Iglesia sobre la riqueza del país, la cual se cifraba en la propiedad de la tierra; habían obligado también, dichas Leyes, a las corporaciones civiles, entre las que se encontraban principalmente comunidades indígenas, a deshacerse de sus bienes en provecho de los individuos que las componían. Sin embargo Porfirio Díaz se convirtió en el instrumento de los grandes terratenientes, bajo su régimen, las tierras de la Iglesia nacionalizadas por el gobierno de Juárez, fueron malbaratadas en momentos de urgencia y acaparadas por unos pocos especuladores. (19)

Las compañías deslindadoras consumaron una serie de despojos, pues no sólo se apoderaron de grandes extensiones de terrenos baldíos, sino que además, arrebataron sus tierras a las comunidades indígenas e invadieron a la pequeña propiedad.

En 1910, alrededor de once mil personas, entre hacendados y grandes rancheros, eran dueños del cincuenta y cuatro por ciento de la tierra; las --

---

(19) CORDOVA, ARMANDO. "La Ideología de la Revolución Mexicana".- Instituto de Investigaciones Sociales. Ed. Era. 4a. Edición. México 1975.- Pág. 41.

grandes haciendas eran ocho mil cuatrocientos treinta y una monopolizadas -- por ochocientos treinta hacendados; había familias que poseían uno o dos millones de hectáreas, mientras que el noventa y seis punto seis por ciento de las familias mexicanas carecían de tierra.

En el mismo año, la población agrícola de la República era de once millones seiscientos setenta y dos mil trescientos sesenta y tres, de los -- cuales nueve millones quinientos mil eran peones jornaleros, incluyendo a -- sus familiares, explotados salvajemente y tratados como siervos.

La tienda de raya fué el instrumento para encadenar al peón a la hacienda, por deudas que muchas veces se heredaba de una generación a otra. - El salario era de dieciocho a veinticinco centavos diarios.

La agricultura basada en el latifundismo, no fué suficiente durante el porfiriato, para satisfacer las necesidades del consumo nacional. Se tvieron que importar anualmente grandes cantidades de maíz y de trigo.

Esto fué la primera de las causas económicas que lanzó a la clase - campesina a la Revolución. (20)

---

(20) OCHOA CAMPOS, MOISES. "La Revolución Mexicana, sus causas económicas". Tomo I. Ed. Talleres Gráficos de la Nación, México 1966. 1a. edición. Págs. 85 a 104.



El obrero mexicano, bajo el régimen porfirista, careció de legislación que lo protegiera. No había leyes que limitaran la jornada de trabajo, ni descanso dominical, ni protección para las mujeres y menores de edad en la industria, ni condiciones de salubridad e higiene en los centros de trabajo.

Las fábricas eran centros de explotación, que utilizaban también -- la tienda de raya para encadenar por deudas al trabajador.

En la industria, los operarios trabajaban de doce a catorce horas diarias, y los obreros mexicanos eran considerados inferiores a los extranjeros. Las minas y las industrias empleaban un gran número de niños, que realizaban el mismo trabajo que los adultos. Los salarios que percibían eran de dieciocho a treinta y siete centavos diarios, mientras que su poder adquisitivo disminuía constantemente. Se les aplicaban numerosos descuentos, --- además en el salario había discriminación, se le pagaba más al trabajador extranjero que al mexicano.

En estas condiciones el obrero continuaba siendo un esclavo de las empresas, fué, por ello, causa fundamental que impulsó a la clase obrera a la Revolución. (21)

---

(21) OCHOA CAMPOS, MOISES. Op. Cit. Págs. 117 a 133

El porfirismo significó la entrega de las riquezas del país a los intereses extranjeros.

De 1821 a 1880, la actitud que había predominado era la de rechazo a la penetración de capitales del exterior y, solamente en ciertos casos, como los de los ferrocarriles y de la minería, hubo algunos intentos en que se registró la entrada de inversión extranjera.

Pero de 1880 a 1910 llegó a tal punto la política del gobierno favorable a la introducción y establecimiento del capital extranjero en las fuentes económicas del país, que México se convirtió en una de las zonas de inversión y, prácticamente, volvió a ser una colonia sujeta, esta vez, sobre todo, a compañías norteamericanas e inglesas.

De la inversión extranjera el cincuenta por ciento correspondía al capital inglés y el resto, a los inversionistas franceses, españoles, alemanes e italianos.

Al finalizar el porfiriato, solamente el treinta por ciento de la riqueza nacional, se encontraba en manos de los mexicanos, en tanto que el setenta por ciento era acaparado por los extranjeros.

La política proteccionista, por todos conceptos favorable al inversionista extranjero, alcanzó tales extremos que al otorgarsele las concesiones para la explotación minera, petrolera y agrícola se llegó a vender de trece a veintiún centavos la hectárea de tierra, en tanto que, a las compañías ferrocarrileras se les concedieron gratuitamente, enormes extensiones de te-

rrenos para el tendido de vías.

Las empresas extranjeras emplearon personal extranjero y discriminaron a los trabajadores mexicanos, que ocupaban los puestos más bajos del es calafón, con salarios igualmente discriminatorios. Los abusos y trato --- cruel a que se sujetó el trabajador mexicano, dieron origen a las primeras huelgas y hechos sangrientos, tanto de los obreros de las fábricas, como de los ferrocarriles y mineros.

Bajo la Dictadura, nuevos intereses extranjeros se sobreponían a -- los intereses mexicanos, por lo que las clases explotadas y desposeídas se lanzaron a la Revolución.

La Oligarquía porfirista tuvo su núcleo principal en el grupo de -- los "científicos", que ejercían gran influencia en la vida económica y política de la nación. Este grupo oligárquico, que rodeaba siempre a Díaz, -- usó de su influencia para amasar grandes fortunas y en su entorno se formó una nueva aristocracia, integrada por altos funcionarios del régimen, abogados influyentes, latifundistas, contratistas e inversionistas extranjeros, -- que manejó la economía del país bajo la protección del Dictador.

El clero se sumó a esta nueva aristocracia y volvió a disfrutar de grandes riquezas, pues si antes de la desamortización, los bienes eclesiásticos sumaban ciento setenta y nueve millones de pesos, en el período de -- Díaz, la suma llegó a ochocientos millones de pesos. (22).

---

(22) OCHOA CAMPOS, MOISES. Op. Cit. Págs. 207 a 216.

Toda la riqueza del país era en provecho de unos cuantos. En este sentido, la obra del Gral. Díaz, fué de despojo para la mayoría de los mexicanos, a quienes privó de todos los derechos en favor de las castas que convirtió en predadoras.

El nepotismo, el paisanismo y el amiguismo estuvieron presentes durante la Dictadura, otorgó contratos, concesiones y puestos públicos a sus allegados y esta práctica se extendió a los círculos oficiales.

Los principales renglones de la economía, fueron objeto de grandes monopolios, entre los que figuraron el henequenero, el de azúcar, el de la carne, el del pulque, el de los bancos, el del papel, el de las obras públicas. Muchos de estos monopolios, eran disfrutados por extranjeros y de sus privilegios participaban familiares y amigos de los altos funcionarios.

El porfirismo, apoyado en esos pequeños grupos de privilegiados, había cerrado las puertas a casi todo el resto de la burguesía nacional. Por ello, los sentimientos de hostilidad hacia la Dictadura y hacia esa clase de personas que todo acaparaban, se fueron extendiendo por todo el país y acabaron por impulsar a la pequeña burguesía y a las clases populares a la Revolución.

La hacienda pública, durante el porfirismo, logró nivelarse, gracias a los empréstitos extranjeros y a la afluencia de las inversiones del exterior que propiciaron el aumento de la actividad económica del país, pero también el aumento de los impuestos, que afectaron la economía de las clases populares.

Para afrontar su programa de obras públicas, se incrementaron los impuestos. Creó la renta interior del timbre, que afectó el valor de las operaciones de compraventa de toda clase de mercancías. Se gravaron, la venta de fincas rústicas y urbanas, las herencias, los vinos y aguardientes, el tabaco, los pasajes urbanos, el valor de las entradas a todos los espectáculos públicos. Se aumentó el impuesto predial, se creó el impuesto al henequén, se estableció el impuesto a la hilaza y a todo género de tejido de algodón de producción nacional, se aplicó otro impuesto a la fabricación del almidón, de fideos, se aumentó y gravó el precio de la azúcar. Estas son algunas de las cargas impositivas que se crearon en el porfiriato y entre, ellas, las que afectaron más directamente a las clases económicamente débiles.

En las finanzas privadas, fueron frecuentemente las quiebras de los bancos, las que provocaron grandes escándalos en la última década del porfirismo. Como las clases populares no tenían acceso a créditos bancarios, quedaron sometidas a los préstamos de usura de los montepíos. Los beneficiarios de los créditos eran los propios grupos en cuyas manos estaba la propiedad de los bancos, los latifundistas y clases altas en general.

Las alcabalas, los impuestos de portazgo, de consumo y de bultos, constituyeron un serio obstáculo para el desarrollo del consumo interior, no obstante los esfuerzos que se hicieron por suprimirlos. La pobreza en recursos, caracterizaba al comercio mexicano, ahogado por los acaudalados comerciantes y comisionistas extranjeros. En el comercio exterior, los Estados Unidos de América llegaron a monopolizar el sesenta por ciento de las im

portaciones y el setenta y seis por ciento de las exportaciones.

La irregularidad de las lluvias, el agotamiento de las tierras, el alza de los precios de los alimentos, la depreciación de la moneda (cincuenta centavos mexicanos por un dollar), la concentración de la propiedad agraria, el estancamiento de los salarios y la concentración de la riqueza, elevaron el costo de la vida y acentuaron el problema del hambre mexicana, por lo anterior las clases populares se impulsaron a la Revolución. (23)

La Dictadura porfirista, envejeciendo a su titular en el poder, manejaba los actos de la vida económica, política y social de México. El reclutamiento, asesinato y encarcelamiento eran los medios de persuasión de dicho régimen. La persecución era constante sobre aquellos que quisieran luchar por la conquista de la libertad, las prisiones sirvieron para acallar las actitudes de protesta de hombres que luchaban por la libertad y el mejoramiento del pueblo mexicano.

El pueblo mexicano tenía hambre de pan, de tierra, de justicia y de libertad, fué entonces cuando siguió al primero que le habló con sinceridad, valentía, rebeldía y esperanza. Francisco I. Madero hacía buen uso de la palabra y ganaba poco a poco voluntades y partidarios, hasta llegar a formar

---

(23) OCIOA CAMPOS, MOISES. Op. Cit. Págs. 219 a 268.

se verdaderas muchedumbres dispuestas a todo.

Francisco I. Madero, como candidato a la primera magistratura de la nación, pronunció un discurso en la ciudad de Orizaba el 22 de mayo de 1910 señalando que: "El edificio de la dictadura ya se bambolea, ya vacila, ya está próximo a derrumbarse y no podrá resistir el primer embate del pueblo". Madero hablaba únicamente de la lucha democrática y de la victoria que se obtendría en los comicios. (24)

Estaba convencido de que el Estado debía ser únicamente un productor de seguridad; que debía "dejar hacer y dejar pasar" en todo lo concerniente a la vida económica y social, limitándose a garantizar la propiedad y goce de la libertad.

Las elecciones, según la ley en vigor, deberían celebrarse a fines de junio de 1910, pero el 7 de junio fué aprehendido Madero en Monterrey, y llevado a San Luis Potosí acusado de incitar al pueblo a la rebelión. Salió bajo fianza el 22 de julio, después de que se celebraran las elecciones para Presidente y Vicepresidente. El candidato de oposición estaba en la cárcel y en consecuencia, aquellas elecciones no eran legales. (25)

---

(24) SILVA HERZOG, JESUS. "Breve historia de la Revolución Mexicana". Tomo I. Fondo de Cultura Económico, 1a. Edición. México 1960. Págs. 122 a 125.

(25) Ibidem. Pág. 126

El Plan de San Luis, está fechado en la Ciudad de San Luis Potosí, el 5 de octubre de 1910. Dicho Plan contiene un preámbulo en el que hace historia de los últimos acontecimientos políticos y se dirigen ataques al gobierno de Díaz.

Se declaran nulas las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, magistrados de la Suprema Corte de la Nación, diputados y senadores.

Desconocimiento del gobierno del General Díaz.

Se propone restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó por la Ley de Terrenos Baldíos, además de que se les pagaría una indemnización por los perjuicios sufridos.

Se declaraba Ley Suprema de la República el principio de no reelección del Presidente y Vicepresidente.

Francisco I. Madero asumía el carácter de Presidente provisional de los Estados Unidos Mexicanos con las facultades necesarias para hacerle la guerra al gobierno del General Díaz.

Dicho Plan señalaba que el día 20 de noviembre de 1910, los ciudadanos tomarían las armas para arrojar del poder a las autoridades que gobernaban y libertad para todos los presos políticos. (26)

---

(26) ROMERO FLORES, JESUS. Op. Cit. Págs. 246 a 253.



Finalmente, el 20 de noviembre estalla la Revolución en la mayor -- parte del país. Francisco Villa en el norte y Emiliano Zapata en el sur la vivifican.

El 21 de mayo de 1911, se firmaron los tratados de Ciudad Juárez, - por Francisco Carbajal representante del gobierno de Díaz. Francisco I. Madero, José Ma. Pino Suárez y Francisco Vázquez como representantes de la Revolución, para tratar de hacer cesar las hostilidades en todo el territorio nacional y en donde se manifiesta que el General Díaz renuncia al cargo de - Presidente de la República. (27)

El 6 de noviembre de 1911 después de las elecciones, sale triunfa-- dor Madero como Presidente de la República. Pero antes de que ocupara la - silla presidencial se redactó el Plan de Tacubaya, desconociendo anticipada-- mente al futuro gobierno. En dicho documento se declaraban nulas las elec-- ciones que habían dado el triunfo a Madero y a Pino Suárez como Vicepresiden-- te: se declaraban disueltas las Cámaras de la Unión; y en forma directa se-- decía que el propósito fundamental era llevar a la Presidencia de la Repúbl-- ica a Emilio Vázquez Gómez.

---

(27) Ibidem. Pág. 261

Se acusaba a Madero de nepotismo, de haber traicionado el Plan de San Luis y de haber impuesto a Pino Suárez y a varios Gobernadores de los Estados. Lo más interesante de dicho documento era la siguiente declaración: "El problema agrario en sus diversas modalidades es en el fondo, la causa fundamental de la que se derivan todos los males del país y de sus habitantes". (28)

Se generalizó en todo el país la preocupación por el problema de la tierra. No obstante Madero no se daba cuenta de la magnitud de este problema, no se preocupaba seriamente de las cuestiones sociales y económicas, que eran las causas principales que originaban la inconformidad y la agitación.

Los zapatistas continuaron levantándose en armas y no se rindieron ante Francisco I. Madero, porque lo que querían era la restitución de las tierras a los pueblos robadas por poderosos terratenientes con la complicidad de las autoridades responsables. Es por ello que lucharon en la Revolución y como Madero, ya en la presidencia, no diera pasos efectivos para cumplir la promesa de restituir la tierra, los zapatistas resolvieron seguir peleando.

---

(28) SILVA HERZOG, JESUS. Op. Cit. Pág. 212

De aquí que el 25 de noviembre de 1911, se firmara el Plan de Ayala por el General Emiliano Zapata, Otilio Montaño y otros jefes y oficiales del ejército zapatista. Los autores del Plan consideraban que Madero había --- traicionado los principios de la Revolución y que trataba de acallar a los - pueblos que exigían el cumplimiento de sus promesas, por medio de la fuerza.

Señalaban que había impuesto a Pino Suárez y a varios Gobernadores- de los Estados en contra de los principios que proclamara.

Aseguraban que había pactado con los científicos, con los hacendados feudales y caciques opresores, enemigos de la Revolución, seguir el molde de una nueva dictadura.

Consideraban que era inepto para realizar las promesas de la Revolu ción, para gobernar y como traidor a la patria lo calificaron.

Se reconocía como Jefe de la Revolución Libertadora al General Pas- cual Orozco, en caso de que no aceptara el puesto, se nombraría a Don Emilia- no Zapata.

Declaraban la nacionalización de los bienes de los hacendados, caci ques o científicos, que se opusieran al Plan. (29).

---

(29) ROMERO FLORES, JESUS. Op. Cit. Págs. 263 a 268

Finalmente Madero y Pino Suárez fueron traicionados y asesinados - por Victoriano Huerta.

El Plan de Guadalupe es expedido el 26 de marzo de 1913 en Coahuila por Venustiano Carranza, en donde manifiesta claramente que Huerta cometió el delito de traición para escalar el poder y que por lo tanto lo desconoce como Presidente de la República.

Igualmente desconoce a los poderes Legislativo y Judicial de la Federación por haber reconocido y amparado en contra de las leyes y preceptos constitucionales al General Huerta.

Se nombra Jefe del Ejército Constitucionalista a Carranza, Gobernador constitucional del Estado de Coahuila. Al ocupar el Ejército la ciudad de México, el Poder Ejecutivo se depositará interinamente en Venustiano Carranza.

El Presidente interino, convocará a elecciones generales, después - de que se consolide la paz. (30)

Al Plan de Guadalupe se le hicieron posteriormente algunas adhesiones como:

---

(30) SILVA HERZOG, JESUS. "Breve historia de la Revolución Mexicana". Tomo II. Ed. Fondo de Cultura Económica. 2a. Edición. México 1962. Págs. - 36 y 37

El primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor todas las leyes, disposiciones y medidas para satisfacer las necesidades económicas, políticas y sociales del país.

Expedirá leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras que les fueron quitadas; leyes fiscales para obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar las condiciones del peón rural, del obrero, del minero y de todas las clases populares.

Manifiesta Carranza, en dichas adhesiones, el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

Crea nuevas bases para la organización del Poder Ejecutivo independiente, tanto de la Federación como de los Estados. Propone reformar el procedimiento judicial para hacer expedita y efectiva la administración de Justicia. (31)

Después de que triunfa el Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza establece su gobierno. Posteriormente como Presidente electo convocó a un Congreso Constituyente, que debería reformar la Constitución de --

---

(31) Ibidem. Págs. 165 a 167

1857 e iniciar sus labores el 10. de diciembre y terminar el 31 de enero de 1917, demostrando así que su pensamiento fué siempre no el poder, no el mando, sino el cambio de régimen, convencido de que la Revolución se había hecho para constituir un verdadero régimen constitucionalista.

En el Teatro Iturbide, el 10. de diciembre de 1916 inauguró el Congreso pronunciando un discurso para explicar a la asamblea el Proyecto de -- Constitución en el cual ponía especial énfasis en dar una protección legal - adecuada a todos por igual; hacía un análisis de la Constitución de 1857 que trataba de reformarse; de las causas en que fundaba dichas reformas, y final mente de los artículos que a su juicio deberían de modificarse. (32)

El Proyecto Constitucional que presentó Carranza contenía 132 artículos y 9 transitorios. Reproducía algunos artículos de la Constitución de 1857 sin ninguna modificación. Las reformas no fueron muchas, las más características fueron los artículos 3o., 27o., 28o., 73o. fracción X. La -- idea del Municipio Libre como base de la estructura política, elevado a norma constitucional.

La Constitución de 1917 fué el fruto de la lucha armada iniciada con tra Porfirio Díaz. Se firmó y juró el 31 de enero de 1917, con el Título --

---

(32) SILVA HERZOG, JESUS. Op. Cit. Págs. 252 a 254

de "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". (33)

El Título II de la Constitución de 1917 se refiere a la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno.

De la soberanía nacional manifiesta que reside esencial y originalmente en el pueblo, el cual tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno.

La voluntad del pueblo es la constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos.

El Título III se refiere a la División de Poderes.

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

En ningún caso se podrán reunir dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni el Legislativo en un solo individuo.

El poder Ejecutivo se depositará en un solo individuo, denominado -- "Presidente de la República". Su elección será directa de acuerdo a las disposiciones de la Ley Electoral.

---

(33) ULLOA, BERTHA. "Historia de la Revolución Mexicana". Ed. Colegio de México. 1a. edición. México 1988. Págs. 521 a 523.

Los requisitos para ser Presidente son: Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos y ser hijo de padres mexicanos por nacimiento. Tener 35 años cumplidos al momento de la elección. Residir en el país durante todo el año anterior al día de la elección. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto. No estar en -- servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, 90 días antes de la elección. No ser secretario o subsecretario de Estado, a menos que se separe - 90 días antes de la elección. No haber figurado en algún motín o cuartelazo.

El Presidente entrará a ejercer sus funciones el 1o. de diciembre - durante cuatro años y nunca podrá ser reelecto.

El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso.

El Presidente de la República solo podrá ausentarse del territorio nacional con permiso previo del Congreso de la Unión.

Entre las facultades y obligaciones del Presidente, encontramos: -

Nombrar y remover a los secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, a los Gobernadores de los Estados y del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del D. F. y de los Estados. Además nombrará a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, y empleados superiores de Hacienda con aprobación del Senado.



Disponer de la fuerza armada permanente del mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

Conducir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, con la ratificación del Congreso.

Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y --- fronterizas y destinar su ubicación.

Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión.

Conceder, conforme a las leyes, indulto a los reos sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal y territorios.

El Congreso establecerá el número de secretarios para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, mediante una ley, además dicha ley distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

Los requisitos para ser Secretario del Despacho son: Ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener 35 años y estar en ejercicio de sus derechos.

Los secretarios del Despacho darán cuenta al Congreso del Estado que guarden sus respectivos ramos. La Cámara de Diputados o de Senadores podrá citar a los Secretarios para que den informes, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a la Secretaría que tienen a su cargo.

(34)

---

(34) TENA RAMIREZ, FELIPE. Op. Cit. Págs. 817 a 932

## 2.4.- LEGISLACION.

Hasta este momento, he señalado las facultades que el Poder Ejecutivo Federal ha tenido a través de las diferentes Constituciones que han regido en nuestro país, pero también, es importante hacer mención de algunas legislaciones que se expedieron entre los años de 1823 y 1905, en materia de agricultura y propiedad agraria; educación; inventos y marcas; bancos; minería y finalmente sobre la condición jurídica de los extranjeros que está íntimamente ligada a la adquisición de derechos mineros y de inmuebles.

### AGRICULTURA Y PROPIEDAD AGRARIA.

La agitada vida política y militar por la que atravesó nuestro país durante las primeras décadas que siguieron a la Independencia, dificultó grandemente el desarrollo de las actividades productivas.

No pudo sustraerse la agricultura al clima de inestabilidad que las luchas políticas provocaban, llevando una existencia precaria y difícil; además, de que otros factores influyeron en ese estado de decadencia:

1.- La riqueza agrícola del país no podía desarrollarse mientras el consumo interno no tuviera un aumento considerable; lo cual no podía conseguirse en tanto que el nivel de vida de la población no se elevara.

2.- La falta de vías de comunicación impedía que los centros agrícolas se esforzaran para aumentar la producción, puesto que su consumo estaba limitado a zonas reducidas.

3.- La agricultura no podía florecer ni salir del estado decadente en que se hallaba, mientras no aumentara el número de habitantes hasta el -- punto de equilibrar los consumos con los productos o mientras la variedad de éstos o el consumo que de ellos hiciera la industria, proporcionara al cultivador otros arbitrios de utilizar sus tierras.

De 1821 a 1856 el problema agrario se planteó como un desequilibrio entre el total de la superficie territorial del país frente al total de la - población. La mejor forma de resolver este desequilibrio era la coloniza-- ción. (35)

El gobierno de Santa Anna trató de resolverlo mediante una serie de leyes, incorporando la existencia de grandes cantidades de terrenos baldíos, mediante un sistema de colonización vigilada, a la economía nacional atribuyéndolos a nacionales o extranjeros que reunieran ciertos requisitos.

Por decreto del 14 de octubre de 1823, se creó la Provincia del Itsmo. Este decreto tenía el propósito de crear un centro de colonización al-Sur del país ya que se hallaba casi despoblado.

La Ley del 18 de agosto de 1824 trató de impedir el acaparamiento -

---

(35) LOPEZ ROSADO, DIEGO. "Curso de Historia Económica de México". - - - -  
UNAM, 2a. edición. México 1963. Pág. 187

de tierras ociosas, propiedad de la Nación.

La Ley de Colonización del 6 de abril de 1846, trataba de empezar la colonización ofreciendo no sólo los aperos y los implementos de labranza y las tierras, en forma gratuita, sino también la exención de impuestos para los extranjeros que estuvieran dispuestos a establecerse en el país.

También encontramos disposiciones que reglamentan la adquisición de terrenos baldíos por extranjeros del 10. de febrero de 1856.

La Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 22 de julio de 1863, que preveía la distribución de terrenos nacionales baldíos, hasta por dos mil quinientas hectáreas por propietario entre personas que los trabajaran o a través de arrendatarios.

Las Leyes de Colonización del 31 de mayo y del 15 de diciembre de 1883, que tenían por objeto repartir los terrenos baldíos entre personas que allí establecieran sus ranchos.

El 9 de febrero de 1885 se clasifican los terrenos baldíos; el 26 de marzo de 1894 se reforma y el decreto del 28 de noviembre de 1896 se autorizó al Poder Ejecutivo para que cediera gratuitamente terrenos baldíos a los labradores pobres y a nuevos centros de población. En 1902 se establecen nuevas bases para la clasificación, deslinde y enajenación de terrenos baldíos. (36)

---

(36) MARGADANT S. GUILLERMO. "Introducción al estudio del Derecho Mexicano" Ed. Esfinge, 8a. Edición. México 1988. Págs. 161 y 162.

Gómez Farías en 1833 asistido por Lorenzo de Zavala y el Dr. Mora, crea una legislación precursora de las Leyes de Reforma, combatiendo la mano muerta, aboliendo los diezmos, limitando la jurisdicción de los tribunales militares y eclesiásticos, para evitar que protegieran a influyentes no pertenecientes a la casta militar o clerical.

Para evitar la acumulación de bienes en manos de organizaciones --- eclesiásticas (mano muerta), el Dr. Mora presentó un proyecto en donde propuso la entrega de estos bienes (por medio de venta en abonos) a los arrendatarios de ellas, en caso de la propiedad urbana, en combinación con el fraccionamiento de la propiedad rústica, titulada a nombre de organizaciones eclesiásticas, y su venta en pequeños lotes, pudiendo los religiosos que quisieran salir de la Iglesia recibir una fracción de los bienes que habían pertenecido a sus órdenes, llegando así a una distribución más deseable de la propiedad raíz entre pequeños propietarios.

El gobierno se inclinó por el proyecto del Dr. Mora, expidiendo normas federales tendientes hacia la desamortización, el 25 de junio de 1856 se crea la Ley de Desamortización de los Bienes Eclesiásticos o Ley Lerdo, que tenía por objeto la movilización y circulación de gran parte de la propiedad raíz. Esta Ley estableció la obligación a las corporaciones religiosas de vender sus propiedades y la facultad de los inquilinos para adquirir bienes arrendados e incapacita a las agrupaciones civiles o religiosas para adquirir raíces, salvo los que estén directamente al servicio de las instituciones.

El 12 de julio de 1859 destaca entre otras medidas, la Ley de Nacio-

nalización de los Bienes Eclesiásticos, en donde se estipulaba su nacionalización sin pago alguno, por tanto, convirtiéndose en un instrumento legal para transferir la propiedad territorial. Juárez pretendía con ésto restar poder económico, político y militar al clero. Separó a la Iglesia del Estado. (37)

El 31 de mayo de 1875 se promulgó la Ley General sobre Colonización, que tenia por objeto facilitar la inmigración de extranjeros, para lo cual se autorizó al Gobierno para contratar con empresas particulares de colonización, dándoles a cambio tierras baldías. En esta Ley se encuentra el origen de las Compañías Deslindadoras.

La Ley del 15 de diciembre de 1883 fija como base para la colonización del país el deslinde y fraccionamiento de los terrenos baldíos y faculta al Poder Ejecutivo para utilizar compañías particulares para hacer estos trabajos. Como compensación la Ley ofrecía una tercera parte de la extensión de tierras deslindadas o una tercera parte del valor efectivo de las mismas. Se fijó en esta Ley una extensión máxima de dos mil quinientas hectáreas por persona. Esta disposición se refrendó porque ya existía en la Ley del 20 de junio de 1863.

---

(37) SIGLO XIX. Pág. 76

Las Leyes de Colonización de 1875 y 1883, ya mencionadas, contienen el fundamento legal de las operaciones de las compañías deslindadoras.

La Ley del 26 de marzo de 1894 suprimió el límite de adquisición de tierras y, además eliminó la obligación que se había impuesto de tenerlas -- cultivadas. (38)

#### EDUCACION.

La instrucción pública constituía un problema serio, durante los -- primeros años de la República el gobierno trató de organizar, cuando menos -- en la capital, el aparato educativo.

Gómez Farfás el 23 de octubre de 1833, pudo en el D. F. implantar -- un plan general de educación, vigilado por la Dirección General de Instruc-- ción Pública y suprimió la Universidad sustituyéndola por una escuela prepa-- ratoria y cinco escuelas superiores, todas ellas dependientes de la Direc--- ción General de Instrucción Pública. (39)

La abolición del sistema federal en 1836, dió como resultado en ma-- teria educativa, el plan general de estudios del 16 de agosto de 1842 ya no-- para el D. F., sino para toda la nación.

---

(38) LOPEZ ROSADO, DIEGO. Op. Cit. Págs. 190 y 191

(39) MARGADANT. Op. Cit. Pág. 127

La Compañía Lancasteriana de México, recibe el 26 de octubre de --- 1842 el carácter de Dirección General de Instrucción Primaria, pero funcionó hasta 1845. Tiempo después el 26 de octubre de 1846 la organización de la instrucción pública fué devuelta a los Estados y el 19 de diciembre de - 1854 el centralismo regresó con un detallado plan nacional para la instrucción.

En 1843 se creó la Escuela de Artes y Oficios; posteriormente se -- añadió al aparato educativo la Escuela Nacional de Agricultura. (40)

La Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el D. F. del 2 de diciembre de 1867, dá una nueva base a la educación pública distrital. Nace la Escuela Nacional Preparatoria como base de las diversas carreras profesionales con un bachillerato variable, por la Ley del 24 de enero de 1868.

La enseñanza pública era gratuita desde 1867 y desde 1869 laica y - gratuita. (41)

La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria del 28 de mayo de 1888, - establece como obligatoria en el D. F. y en los territorios Federales la -- instrucción elemental, laica y gratuita, con un sistema de maestros ambuladores en caso de necesidad.

---

(40) Ibidem. Págs. 134 y 135

(41) Ibidem. Pág. 151



El decreto del 19 de mayo de 1896 otorga facultades al Poder Ejecutivo para reglamentar la instrucción primaria pública en el Distrito Federal y la Ley del 19 de diciembre de 1896 sobre la enseñanza preparatoria en el Distrito Federal y territorios; el plan de estudios de 1901 de seis años es reducido a cinco años en 1907. El 16 de mayo de 1905 fué creada la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. La Universidad fué constituida por la Ley de 1910.

Desde el comienzo del porfirismo, el gobierno se preocupó por la enseñanza técnica no universitaria y por la formación de maestros para escuelas primarias creando para ello la Escuela Normal para Maestros en el Distrito Federal en 1887, y el 16 de noviembre se reglamentan las Escuelas Nocturnas para Adultos. (42)

#### INVENTOS Y MARCAS.

En cuanto a inventos y marcas el 2 de junio de 1882, se atribuye al Poder Ejecutivo la facultad que antes tenía el Congreso, de conceder protección a inventos y mejoras.

En 1889 México recibe una Ley sobre marcas, sustituida por la Ley de 1897 y en 1890 una Ley de Patentes; en 1903 se crea la Ley de Marcas Indus---

---

(42) Ibidem. Págs. 163 y 164

triales y de Comercio y una Ley de Patentes. (43)

#### BANCOS.

Por lo que se refiere a la vida bancaria, se creó el Banco de Avío por decreto del Presidente Bustamante, que funcionó de 1830 a 1842 como captador y asignador de capital destinado sobre todo a estimular la producción de telas baratas de algodón, lana y lino y para fomentar la industria nacional.

Posteriormente se funda el Banco de Londres y México y Sudamérica en 1864 y en 1889 la razón social se transformó a Banco de Londres y México, S. A. En 1875 en el Estado de Chihuahua se crea el Banco de Santa Eulalia con autorización para emitir billetes; en 1887 se crea el Banco Mexicano.

Desde 1872 funcionaba en México un Banco Hipotecario y en 1881 se creó el Banco Nacional de México. Se crean un sinnúmero de bancos, muchos de los cuales emitían sus propios billetes, de modo que el gobierno no podía llevar a cabo una política monetaria y crediticia.

En 1839 el gobierno tratando de frenar la especulación creciente, promulgó una Ley que declaraba nulas las operaciones de préstamo por las cua

---

(43) Ibidem. Pág. 157

les se exigiera un interés superior al doce por ciento. En 1846 mediante un nuevo decreto se pretendió detener los abusos de las casas de empeño, que cobraban intereses usuarios, y en 1875 se elabora un proyecto para el funcionamiento de las instituciones de crédito en la República. (44)

#### MINERÍA.

Los años de lucha por la Independencia provocaron una crisis en la minería. Una vez proclamada la República, el gobierno en 1823 expidió un decreto por el que se suspendía la Ley comprendida en las Ordenanzas de Minería de 1774, que prohibía a los extranjeros trabajar las minas, permitiendo así la inversión extranjera.

El 15 de diciembre de 1883 encontramos la Ley de Delegaciones de Facultades Legislativas que prepara el camino para el Código Federal Minero del 22 de noviembre de 1884.

La Ley de Zonas de 1887 otorgó facultades al Poder Ejecutivo para celebrar contratos ampliando las concesiones otorgadas. (45)

Se crea la Ley Minera el 4 de julio de 1892, en donde desaparece el principio de la explotación obligatoria para la conservación de los derechos mineros y la Ley de 1909 sustituye los títulos de propiedad minera por permisos temporales de explotación, condicionados por el deber de explotar. (46)

---

(44) SIGLO XIX. Págs. 177 a 180

(45) SIGLO XIX. Pág. 341

(46) MARGADANT. Op. Cit. Pág. 159

## **CAPITULO II**

### **FUNCIONES ECONOMICAS Y SOCIALES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL**

## 1.- EL DERECHO ECONOMICO

### 1.1.- PRECEDENTES DEL DERECHO ECONOMICO EN MEXICO.

Las causas de la aparición del Derecho Económico y Social en México, se generaron desde el régimen colonial, en todos sus aspectos: económicos, políticos y sociales. Económicos porque la economía estaba en manos del Virreinato; políticos porque el acceso a los cargos públicos solo se permitía a los peninsulares, y sociales porque la población nativa estaba clasificada en castas excluidas de cualquier actividad creativa, se les permitía nada más el trabajo en las tierras y en las minas. Los estratos sociales dejaron profundas huellas en la sociedad, que con el tiempo, en la mentalidad popular fortaleció la necesidad de crear un nuevo orden económico y político.

(47)

De lo anterior, debemos entender por Derecho Económico y Social una legislación reivindicatoria, reparadora de injusticias seculares en nuestro país. Su origen se remonta, a partir de la lucha contra el gobierno colonial español.

Una vez terminado el régimen colonial, durante el cual el proceso económico y toda la vida social estuvo bajo el dominio del gobierno español,

---

(47) PALACIOS LUNA, MANUEL. "El Derecho Económico". Ed. Porrúa, 2a. Edición. México 1985. Pág. 22

este proceso tuvo después, como impulso, la acción del Estado. Esta se ha caracterizado por el otorgamiento de concesiones a personas físicas o morales, subsidios económicos, créditos a bajo interés, políticas impositivas -- protectoras de las operaciones de comercio exterior, etc. El Estado, generalmente, ha sido el principal impulsor económico del país. Los partidarios del liberalismo económico y político llamaron a dicha participación "Intervencionismo de Estado".

En nuestro Derecho al hablar de intervencionismo estatal, el origen, el contenido y la acción del poder público, difieren de lo acontecido en los países dominantes de la economía mundial. Sin la acción del Estado en la economía, se habría mantenido el colonialismo. (48)

Nuestro sistema económico se ubica en las llamadas economías mixtas, que si bien se inscribe en el sistema económico capitalista, el Estado tiene una importancia clave, tanto en facilitar la acumulación privada, vía manejo del gasto público, o bien asumiendo el control de determinados recursos naturales o monopolizando actividades y servicios de interés general.

El intervencionismo estatal en economías como la nuestra, puede asumir tres modalidades: Intervención por absorción, cuando se crean empresas públicas o estatales de producción (ejemplo PEMEX); intervención por direc-

---

(48) Op. Cit. Pág. 39

ción, cuando ejerce presión sobre los agentes económicos a través de normas - compulsorias (ejemplo decretos que regulan precios máximos de artículos de -- consumo popular), y finalmente, intervención por inducción, cuando establece mecanismos propiciadores de actividades productivas hacia los particulares -- (ejemplo sistema de incentivos fiscales).

Estas modalidades interventoras se encuentran reglamentadas en nuestra Constitución Política, en donde se enfatiza el marco político y administrativo del Estado. Es decir, la Constitución al carecer de un capítulo exclusivo para regular la actividad económica, sigue la línea de un código político, aunque matizando las instituciones de Derecho Social.

La filosofía política de la Constitución es de tipo liberal, que --- aparte de garantizar la libertad y pluralismo de los ciudadanos, les faculta para dedicarse libremente a "cualquier profesión, industria, comercio o trabajo", sin otra limitación que los derechos de terceros y de la sociedad.

Sin embargo, respecto al derecho de la propiedad privada, de tierra y agua, pilar jurídico fundamental del capitalismo, la misma Constitución la deposita originariamente en la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la -- propiedad privada. Asimismo, la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, con lo cual ratifica una orientación social preeminente sobre los intereses - individuales. (49)

---

(49) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. "Introducción al Derecho Mexicano". Tomo II. U.N.A.M. 1a. Edición, México 1983. Págs. 907 y 908.

## 1.2.- DEFINICION DE DERECHO ECONOMICO.

Las transformaciones económicas y sociales, motivan los cambios en el Derecho, buscando una forma humanista de reglamentarla. La filosofía jurídica de este nuevo Derecho se encuentra en el equilibrio entre el poder -- económico privado y el poder público para proteger los derechos de la sociedad, tendiente a establecer un orden jurídico de justicia social.

El Derecho Económico como reglamentación de la función pública del Estado, es un Derecho de la sociedad para el desarrollo económico y social, dentro del respeto de los derechos individuales; pone énfasis en el interés general sobre el de los individuos; es un Derecho Social.

Todas las Naciones tienen problemas sociales y tienen que legislar para resolverlos. Algunos de ellos se relacionan con problemas internacionales como la protección de los recursos naturales, la navegación aérea, la transferencia de tecnología, etc., y requieren principalmente de la cooperación de los países más poderosos; tiene entonces el Derecho Económico como consecuencia, carácter nacional e internacional.

El Derecho Económico por la naturaleza de algunos problemas sociales, va más allá de lo puramente económico. Protege la calidad de la vida contra la contaminación ambiental, interviene en la cinematografía y telecomunicaciones, que conciernen a la educación y a la cultura.

El Derecho Económico es un Derecho de la sociedad en donde participa



el poder público y los particulares. La sociedad se interesa por la paz social y reglamenta las relaciones laborales; la sociedad reclama el mejoramiento del ambiente; a la sociedad le interesa que los recursos naturales se aprovechen correctamente y dicta normas que los resguarden y aseguren. (50)

Señalado lo anterior, el maestro Palacios Luna define al Derecho Económico como:

"El conjunto de normas jurídicas originadas en las transformaciones tecnológicas y estructurales de la sociedad, con la finalidad de contribuir al establecimiento de un nuevo orden jurídico. Sus normas tienden al equilibrio de los agentes económicos, por medio de la reglamentación, ya sea por el Estado o por los particulares. Este Derecho con espíritu solidarista, da prioridad al interés general sobre los intereses privados". (51)

Las características de este Derecho son:

1.- El Derecho Económico es humanista, porque el principio en que descansa es darle prioridad al interés colectivo sobre el interés individual. Este principio lo encontramos en nuestro Derecho desde la Constitución de -- 1917.

---

(50) Ibidem. Pág. 25

(51) Ibidem. Pág. 25 y 26

El Derecho Económico nace y se desarrolla con el respeto de los derechos de la sociedad, sin dejar atrás a los derechos individuales y evitando el abuso contra éstos.

2.- El Derecho Económico es dinámico, ya que el Derecho no es inmutable, se adapta a las transformaciones de la sociedad.

3.- Los valores sustanciales del Derecho no cambian, cambia la técnica o instrumentos de aplicación.

4.- El Derecho Económico es un Derecho interdisciplinario. En su formación participan diversas ramas del Derecho. Al hablar de una área específica, necesita del conocimiento de materias que se relacionan con esa -- área.

5.- El Derecho Económico tiene una visión nacional e internacional. Los problemas trascienden las fronteras de cada Nación. Como consecuencia de ello, el nuevo Derecho acude a regularizar la conducta de las personas ffsicas o morales, dentro y fuera del territorio del país de que se trate.

De aquí, que los países se vean en la necesidad de reglamentar interiormente, las nuevas formas de expresión de los factores económicos y sociales. Pero tienen también que acatar las normas internacionales, como resultado de los tratados y convenciones entre Estados.

6.- El Derecho Económico es un instrumento para el cambio social.- De las grandes transformaciones económicas y sociales se deriva el Derecho -

Económico y Social. Su finalidad orienta su contenido, y su normatividad es establece las bases para resolver los problemas que el Derecho privado o público, no dan los instrumentos necesarios para resolver los conflictos de Derecho que se presentan.

Trata de que todos los instrumentos de Derecho sirvan al individuo, como miembro de la comunidad, para que a su vez éste beneficie a la sociedad. En una sociedad en transformación, las relaciones económicas sufren también cambios, tanto las colectivas como las familiares.

Las normas de Derecho Económico y Social son el instrumento para impulsar y reconocer el cambio social, su normatividad es dinámica.

### 1.3.- EL DERECHO ECONOMICA EN LA CONSTITUCION.

Los principios fundamentales del Derecho Económico contenidos en la Constitución Política son: (52)

El artículo 3o. establece las características de la educación:

Será laica, en cuanto que el criterio que la orientará se mantendrá ajeno a cualquier doctrina religiosa.

---

(52) "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México 1985.

Será democrática, considerando como democracia tanto a la estructura jurídica y al régimen político como al sistema de vida "fundado en el --- constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

Será nacional, toda vez que su preocupación fundamental es atender a la comprensión de los problemas de México al aprovechamiento de sus recursos, a la defensa de su independencia política y económica y a la continuidad y acrecentamiento de su propia cultura.

El artículo 4o. párrafo tercero, garantiza el derecho a la protección de la salud, y el párrafo cuarto el derecho a disfrutar de una vivienda digna.

El artículo 5o. establece la libertad de profesión, industria, comercio o trabajo, con las limitaciones de licitud y los derechos de la sociedad, y con las siguientes características:

-Ejercicio con título en aquellas profesiones que expresamente se requiera.

-Prestación de trabajos personales mediante retribución.

-Los servicios públicos serán obligatorios en los términos de la Ley, así como el servicio social de profesiones.

El artículo 11 reconoce que toda persona tiene el derecho a la libertad de tránsito; también conocida como libertad de movimiento, la cual se traduce en la facultad que tiene todo individuo de desplazarse libremente -- por el territorio nacional, así como para fijar o mudar su lugar de residencia dentro del mismo, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-

conducto u otro requisito semejante. Subordina el ejercicio de este derecho a las facultades que las autoridades judiciales o administrativas pueden desplegar en los casos y circunstancias que la propia Constitución determina.

El artículo 25 plantea los principios básicos del sistema económico mexicano. Al Estado se le atribuye la rectoría del desarrollo nacional.

El artículo 27 establece el principio de propiedad originaria de la Nación con respecto a tierras y aguas, mismas que puede transmitir su dominio a los particulares con las medidas que dicte el interés público. También establece los principios básicos sobre apropiación, uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

El artículo 28 prohíbe la existencia de: monopolios, estancos, --- exención de impuestos y prohibiciones a título de protección a la industria. Define y complementa constitucionalmente, las funciones del Estado en materia económica.

El artículo 31 Fracción IV, manifiesta que es obligación de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa -- que dispongan las leyes".

El artículo 73 señala las facultades que tiene el Congreso de la -- Unión, para legislar en materia económica y que representan la integración -- del Derecho Económico mexicano y son las siguientes:

Fracción VII.- Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el -- presupuesto.

Fracción VIII.- Dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y mandar pagar la deuda.

Fracción X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuesta y sorteos, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Unico, en los términos del artículo 28.

Fracción XXIX.- Establecer contribuciones sobre:

-Comercio Exterior.

-Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.

-Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

-Energía Eléctrica.

-Producción y consumo de tabacos labrados.

-Gasolina y otros productos derivados del petróleo.

-Cerillos y fósforos.

-Aguamiel y productos de su fermentación.

-Explotación forestal.

-Producción y consumo de cerveza.

Fracción XXIX D.- Expedir leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y social.

Fracción XXIX E.- Expedir leyes para la programación, promoción, -

concentración y ejecución de acciones del 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.

Fracción XXIX F.- 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 requiere el desarrollo nacional.

El artículo 74 nos señala las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, entre estas facultades está la de "examinar, discutir y aprobar -- anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior".

El Presupuesto de Egresos es la relación de los gastos que anualmente erogan los poderes de la Federación. La formulación del proyecto del presupuesto corresponde al Poder Ejecutivo, el cual lo deberá de presentar a más tardar el 15 de noviembre del año anterior o, en caso de la renovación del -- Ejecutivo, hasta el 15 de diciembre.

La Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de "revisar la -- Cuenta Pública, que tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas".

Una vez ejercido el presupuesto, la Cuenta Pública del año anterior debe ser presentada ante la Comisión Permanente del Congreso.

La Oficina de la Contaduría Mayor de Hacienda procederá a la revisión de la Cuenta Pública y, al encontrar alguna irregularidad deberá notificar a la Comisión Permanente, o en caso de estar sesionando, a la Cámara de Diputados.

Cualquier irregularidad en la Cuenta Pública es causal de responsabilidad.

El maestro Palacios Luna, al respecto nos dice que "sería recomendable fijar el mecanismo expedido para que cometida una responsabilidad y ocasionado un daño irreparable a la Nación, la revisión de la Deuda Pública tenga resultados positivos, exigiéndose la respectiva responsabilidad". (53)

La función revisadora de la Cuenta Pública, es una de las funciones más importantes de la Cámara de Diputados y del Congreso de la Unión.

El artículo 90 da las bases de la Administración Pública Federal -- que "será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

En manos del Poder Ejecutivo está su manejo y sus responsabilidades.

---

(53) PALACIOS LUNA, MANUEL. Op. Cit. Pág. 95



La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de organización de la administración pública federal, que divide las funciones de la Presidencia de la República en las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, en lo que corresponde a la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Esta Ley reglamentaria, señala, entre otras, las funciones económicas del Poder Ejecutivo, que desempeña, a nivel central, a través de las siguientes Secretarías de Estado: (7)

- 1.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 2.- Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 3.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- 4.- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- 5.- Secretaría de Energía y Minas e Industria Paraestatal.
- 6.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- 7.- Secretaría de Turismo.
- 8.- Secretaría de Pesca.

El artículo 131 constitucional, se refiere al comercio exterior, señalando que: "Es facultad de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar y aún prohibir, 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 leyes en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan 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 y las exportaciones y el --- tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación, el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".

Las fracciones VI y VII del artículo 117, se refieren a la prohibición de los Estados de "gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectue por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía; no podrán expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que, importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

Este artículo señala como materia exclusiva de la Federación, gravar el comercio exterior. El primer párrafo es de carácter eminentemente aduanal, ya que se otorga una facultad exclusiva a la Federación de gravar importaciones, exportaciones o tránsito de mercancías; regula el comercio ex

terior; la Federación puede reglamentar y en su caso prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación de mercancías en el territorio nacional.

El segundo párrafo permite al Congreso delegar atribuciones legislativas al Ejecutivo, poniendo en sus manos, en una buena medida, el equilibrio de la balanza internacional del comercio de nuestro país.

Cabe señalar que cuando este artículo habla de la Federación, debemos entender que se refiere al Poder Ejecutivo, ya que el concepto de Federación comprende los diferentes poderes federales. (54)

Se puede afirmar que la Constitución no es sólo un sistema de normas jurídicas, sino también un programa de reformas económicas y sociales, que dotan al Estado de poderes y facultades para alcanzar los objetivos de la Revolución.

La tendencia a asignar al Estado mayor participación ha continuado en forma ascendente, y podemos decir que en la actualidad el Estado, interviene en innumerables áreas y solo a título enunciativo señalaré algunas: - (55)

---

(54) Ibidem. Pág. 97

(55) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. "Introducción al Derecho Mexicano". Tomo II. U.N.A.M. 1a. Edición, México 1983. Págs. 909 y 910.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- Manejo de gasto público;
- Distribución de tierra;
- Explotación del petróleo, hidrocarburos y minerales radioactivos;
- Distribución, transformación y abastecimiento de energía eléctrica;
- El dominio sobre el espacio aéreo, aguas marítimas interiores y --  
plataforma continental;
- Ferrocarriles;
- Siderurgia;
- Teléfonos y comunicaciones en general;
- Turismo;
- Comercio exterior;
- Control de tecnología e inversiones extranjeras.

## 2.- EL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCION DE 1917.

La Constitución de 1917, reformada, previene en su artículo 80, que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, se deposita en un solo individuo, que se le denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, -- con lo cual, se establece un Ejecutivo unitario.

En contra posición con el Ejecutivo unitario, ha habido Poder Ejecutivo colegiado o plural en México, como lo estableció la Constitución de --- Apatzingán de 1814; pero a partir de la Constitución de 1824, siempre encontraremos un Ejecutivo unitario.

Lo anterior permite afirmar, que en nuestro país, el Poder Ejecutivo corresponde exclusivamente al Presidente. Por lo que los demás funcionarios y empleados de la administración pública federal, desde los Secretarios de Estado hasta los empleados de base, no forman parte del Poder Ejecutivo, sino del aparato administrativo que lo auxilia; por ello, solo pueden ejercer una autoridad delegada, conforme a lo que autoricen las leyes y lo que disponga el Presidente, de acuerdo a ella. (56)

Para poder ser Presidente de la República, el artículo 82 de la --- Constitución, previene que debe:

---

(56) "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". Op. Cit.

I.- "Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento";

II.- "Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección";

III.- "Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección";

IV.- "No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de ningún culto";

V.- "No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección";

VI.- "No ser Secretario de Estado, Jefe o Secretario General del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de ningún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección"; y

VII.- "No estar comprendido en algunas de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83".

El requisito establecido en la fracción I excluye la posibilidad de que ocupen este cargo personas que hayan adquirido la nacionalidad mexicana por naturalización, la exclusión consiste en evitar que el Presidente pueda seguir intereses que no sean los de México. Lo que trata de evitar la tercera parte de esta fracción es que alguna persona extranjerizante alcance la presidencia.

Respecto al requisito previsto en la fracción II, la Constitución supone que a la edad de 35 años existe un criterio maduro para poder afrontar el cargo.

La persona que vaya a ocupar la presidencia, debe estar al tanto de la realidad del país y conocer los problemas nacionales, según lo establecido en la fracción III.

La fracción IV es una reiteración de lo dispuesto en el artículo 130, en el sentido de que los ministros de los cultos no poseen el derecho al voto ni pasivo ni activo.

Las fracciones V y VI persiguen que haya imparcialidad en las elecciones y que no se aproveche el cargo para ejercer algún género de presión.

La fracción VII establece el principio de no reelección, para evitar caer en dictaduras ejercidas por una sola persona o grupo de personas, es el resultado del proceso histórico de nuestro país.

El Presidente entrará a ejercer su encargo, artículo 83, el 1.º de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, en ningún caso y por ningún motivo, podrá volver a desempeñar ese puesto.

El cargo de Presidente de la República, artículo 86, solo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el cual presentará su renuncia.

El Presidente de la República, solo podrá ausentarse del territorio nacional con previo permiso del Congreso de la Unión o bien de la Comisión Permanente, en su caso.

En este artículo 88, encontramos una de las facultades políticas -- del Congreso, respecto de los actos del Presidente de la República.

El Presidente de la República tiene facultades constitucionales para nombrar y remover libremente a sus colaboradores inmediatos, denominados Secretarios de Estado. El número de dichos Secretarios y sus atribuciones deben estar expresamente consignados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual regula las facultades y las obligaciones de estos - Secretarios.

Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, deberán ser firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos, según lo dispuesto en el artículo 92.

Para ser Secretario del Despacho se requiere, artículo 91:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
- Estar en ejercicio de sus derechos.
- Tener 35 años cumplidos.

La naturaleza de las funciones que desarrolla el Poder Ejecutivo, - pueden dividirse en:



Funciones políticas, que se refieren a la conducción del sistema político en general, con manifestaciones tales como las relaciones con los --- otros poderes, la representación internacional, etc.

Funciones administrativas, por las que se encarga de aplicar la ley a las causas no controvertidas, dando unidad a toda la burocracia.

Funciones económicas, por las que el Presidente interviene en la regulación de la economía a través de elementos como el gasto, la inversión pública, la política fiscal, los estímulos o restricciones a las importaciones y exportaciones, etc.

Funciones sociales, como son la educación, el trabajo, la seguridad social, el campo, etc.

El Presidente de la República, posee múltiples facultades que le -- son conferidas por la Constitución y por leyes secundarias, además de otras que se derivan a su favor por las condiciones y características del sistema político mexicano, y que no están previstas en ninguna norma jurídica.

Las facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo establecidas por la Constitución en el artículo 89 son:

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

II.- "Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, -

remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o las leyes";

III.- "Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado";

IV.- "Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda";

V.- "Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes";

VI.- "Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea el Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación";

VII.- "Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetivos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76"; esta fracción, señala que el Senado dará su consentimiento para que el Presidente pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria;

VIII.- "Declara la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión";

IX.- Derogada;

X.- "Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados -- con potencias extranjeras, sometidos a la ratificación del Congreso de la Unión";

XI.- "Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo -- acuerde la sesión permanente";

XII.- "Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones";

XIII.- "Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación";

XIV.- "Conceder, conforme a las leyes, indultos a reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal";

XV.- "Conceder privilegios excluidos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria";

XVI.- "Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente";

XVII.- "Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del-

Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados, o de la Comisión permanente, en su caso";

XVIII.- "Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos, a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso";

XIX.- Derogada;

XX.- "Las demás que le confiera expresamente la Constitución".

Entre otras facultades previstas en la Constitución, se encuentran las siguientes:

-Expulsión de extranjeros. Esta es una facultad discrecional del Poder Ejecutivo que se realiza sin la tramitación de un juicio previo e inmediatamente que éste lo decida. (artículo 33).

-El Poder Ejecutivo es la suprema autoridad agraria. Tiene facultades para: reglamentar la extracción y utilización de aguas del subsuelo y establecer zonas vedadas; otorgamiento de comisiones para la explotación, uso y aprovechamiento y suspensión de reservas nacionales; resolución sobre límites de terrenos comunales; declaración de nulidad de contratos y concesiones; nombramiento de cinco integrantes del cuerpo consultivo agrario; expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización en materia federal y en el Distrito Federal, etc. (artículo 27)

-Ejercicio y desistimiento de la acción penal. Esta facultad la -

ejercita el Poder Ejecutivo a través del Procurador General de la República, al que nombra y remueve libremente. (artículo 102)

-Gobierno directo del Distrito Federal. Esta facultad la ejerce - a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal. (artículo 73 frac. VI)

-Celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación. El Congreso de la Unión debe dictar las normas conforme a las cuales el Poder Ejecutivo puede celebrar empréstitos; la contratación de ellos debe ajustarse a lo --- prescrito en la Constitución. (artículo 73 fracc. VIII)

Además de las facultades que le otorga la Constitución, la ley reglamentaria otorga al Poder Ejecutivo cuantiosísimas facultades, de las cuales mencionaré algunas:

-La seguridad social, a través del I.M.S.S. e I.S.S.S.T.E.

-La política eléctrica, a través de la C.F.E. y varias compañías de luz y fuerza.

-Las principales comunicaciones, a través de Ferrocarriles Nacionales de México y varias empresas de ferrocarriles, Aeropuertos y Servicios Auxiliares; Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Sistema de Transporte Colectivo, Teléfonos de México, Empresas de Servicios Postales, etc.

-La política de hidrocarburos, a través de P.E.M.E.X.

-Fuerte injerencia en el problema habitacional a través del I.N.F.-

O.N.A.V.I.T. y el F.O.V.I.S.S.S.T.E.

-Importante intervención en siderurgia, a través de Altos Hornos de México, Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Siderurgia Nacional.

-En materia de alimentos, a través de C.O.N.A.S.U.P.O., múltiples ingenios azucareros. Productos Pesqueros Mexicanos, Instituto Mexicano del Café.

-La participación en el proceso económico se le asegura a través de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, que le otorga las facultades para intervenir en las actividades industriales o comerciales relativas a la producción y distribución de mercancías y para la prestación de servicios varios.

-El control y diseño de la política monetaria, se le asegura a través de la Ley Orgánica del Banco de México, y así regular el encaje legal, la emisión de billetes y acuñación de moneda, las operaciones de redescuento, la compraventa de valores, etc.

-La inversión extranjera la regula y controla a través de los mecanismos establecidos en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

-Intervención en el sistema educativo nacional, a través de la Secretaría de Educación Pública y con apoyo en la Ley Federal de Educación.

-La intervención en los medios de comunicación masiva, a través del otorgamiento y revocación de concesiones para canales de radio y televisión - así como su inspección y vigilancia, con apoyo en la Ley Federal de Radio y Televisión. (57)

---

(57) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. "Introducción al Derecho Mexicano". Tomo I. U.N.A.M. 2a. Edición, México 1983. Págs. 155 a 165.

### 3.- FUNCIONES ECONOMICAS DEL PODER EJECUTIVO.

Las funciones económicas del Poder Ejecutivo Federal, están reglamentadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las realiza a través: (58)

1.- De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señaladas en el artículo 31 con dieciseis fracciones.

2.- De la Secretaría de Programación y Presupuesto, señaladas en el artículo 32 con diecinueve fracciones.

3.- De la Secretaría de Energía y Minas e Industria Paraestatal, señaladas en el artículo 33 con quince fracciones.

4.- De la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, señaladas en el artículo 34 con veintisiete fracciones.

5.- De la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, señaladas en el artículo 35 con treinta y siete fracciones.

6.- De la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, señaladas en el artículo 37 con veintinueve fracciones.

7.- De la Secretaría de Turismo, señaladas en el artículo 42 con veintinueve fracciones.

8.- De la Secretaría de Pesca, señaladas en el artículo 43 con dieciocho fracciones.

---

(58) "LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL". Editorial Porrúa. 23a. Edición, México 1990.

### 3.1.- FUNCIONES ECONOMICAS DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Estudia y formula los proyectos de ley sobre ingresos e impuestos de la Federación y del Distrito Federal. Cobra los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de tales ingresos.

Determina los criterios y los montos de los estímulos fiscales; estudia y proyecta sus efectos en los ingresos de la Federación.

Dirige los servicios aduanales y de inspección y dirige, también, la Policía Fiscal de la Federación.

Estudia y calcula los ingresos de la Federación, del Departamento -- del Distrito Federal y de las entidades de la administración pública federal, considerados por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Tiene la responsabilidad de que se utilice el crédito razonablemente y se mantengan sanas las finanzas públicas de la Federación.

Autoriza todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.

Maneja la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Dirige la política monetaria y crediticia del país; administra las casas de moneda.

Esta Secretaría representa el interés de la Federación, en las controversias de carácter fiscal.



### 3.2.- FUNCIONES ECONOMICAS DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

Le corresponde todo lo relativo a la planeación nacional y coordinación de los planes nacionales de desarrollo con los Estados y Municipios, -- así como la ejecución de programas especiales que le señale el Presidente de la República.

- a) La planeación será obligatoria, para las instituciones de la Federación;
- b) La planeación será coordinada, con los Estados y Municipios;
- c) La planeación será inducida, para los particulares; y
- d) La planeación será concertada o contractual, entre Estado y particulares. (59)

Proyecta y calcula los egresos del gobierno Federal y de la administración pública federal, paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Formula programas del gasto público federal y el Presupuesto de --- Egresos de la Federación y lo presenta a consideración del Presidente de la República.

---

(59) PALACIOS LUNA, MANUEL. Op. Cit. Pág. 99

Autoriza los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal; verifica que se efectue la inversión de los subsidios que otorgue la Federación y la aplicación de las transferencias de fondos en favor de Estados, Municipios, instituciones o particulares. Evalúa las obras públicas y adquisiciones de las entidades de la Federación.

Limite y autoriza, en consulta con la Secretaría de la Contraloría de la Federación, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal; consolida los estados financieros que emanen de la contabilidad de las entidades, comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

### 5.3.- FUNCIONES ECONOMICAS DE LA SECRETARIA DE ENERGIA Y MINAS E INDUSTRIA-PARAESTATAL.

Custodia y administra los bienes de propiedad originaria, los que sean recursos naturales no renovables, los del dominio público y los de uso común.

Reune y ordena las normas que rijen las concesiones, autorizaciones, licencias, permisos o vigilancia para la explotación de los bienes y recursos no renovables y, bienes de propiedad privada, ejidal o común, siempre que no estén expresamente encomendadas a otra dependencia; así como otorgar, conceder y permitir su uso, aprovechamiento y explotación.

Lleva el catastro petrolero y minero y regula la explotación de las salinas, la industria petrolera, petroquímica básica, minera, eléctrica, nu-

clear y las industrias extractivas.

Promueve y organiza la investigación técnico industrial en materia de energía, siderurgia, fertilizantes y recursos naturales no renovables.

#### 3.4.- FUNCIONES ECONOMICAS DE LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

Propone y dirige las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios en el país.

Regula la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicio, así como de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, mineros y pesqueros.

Fomenta el comercio exterior del país.

Determina los aranceles, fija los precios oficiales, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; determina las restricciones para los artículos de importación y exportación.

Determina los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, el comercio interior y exterior y abasto.

Coordina y dirige el Sistema Nacional para el Abasto; organiza el abasto de los alimentos básicos de la población y vigila el control de precios de dichos alimentos; protege el poder adquisitivo de las clases populares.

Regula y orienta la inversión extranjera y la transferencia de tecnología; autoriza la actividad de las sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones de corredores; fomenta el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano.

Interviene en el suministro de energía eléctrica a usuarios y en la distribución de gas.

Promueve, orienta y estimula la industria nacional; promueve el desarrollo de la industria pequeña, mediana y rural.

### 3.5.- FUNCIONES ECONOMICAS DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.

Planea, fomenta y asesora técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal.

Encauza el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hacia renglones prioritarios; fomenta las organizaciones mixtas con fines de producción agropecuaria o silvícola.

Establece los controles necesarios para garantizar la calidad de los alimentos que se utilizan en la alimentación animal.

Vigila la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques; programa la construcción de pequeñas obras de irrigación; regula el aprovechamiento racional de los recursos forestales y, a su vez, realiza programas de reforestación en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Practica y fomenta la investigación científica en cuanto al mejoramiento agropecuario y forestal.

Otorga las asignaciones y concesiones correspondientes a la dota---

ción de agua para las poblaciones, de acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; interviene en la dotación de agua a los centros de población e industria.

### 3.6.- FUNCIONES ECONOMICAS DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA.

Formula y conduce las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología.

Proyecta la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, coordina las acciones que el Ejecutivo Federal - convenga con los Ejecutivos locales para la realización de acciones coincidentes con esta materia, con la participación de los sectores social y privado.

Organiza y fomenta investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo urbano y ecología.

Fomenta el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado; prevee las necesidades de tierra para vivienda y para el desarrollo urbano.

Organiza y administra los parques nacionales; ejerce la posesión de la nación en las playas y zona marítima y terrestre; establece los criterios ecológicos para el uso y destino de los recursos naturales.

Determina las normas que aseguren la conservación de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad; norma el aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestre; decreta las vedas forestales y de caza.

### 3.7.- FUNCIONES ECONOMICAS DE LA SECRETARIA DE TURISMO.

Formula y conduce la política de desarrollo de la actividad turística y coordina esta actividad con los Estados y Municipios.

Autoriza los precios y tarifas de los servicios turísticos y vigila la correcta aplicación de los precios y tarifas.

Regula, orienta y estimula las medidas de protección al turismo y -- vigila su cumplimiento.

Promueve y facilita el intercambio y desarrollo turístico en el exterior, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Organiza en coordinación con la Secretaría de Educación Pública la - capacitación, investigación y desarrollo tecnológico en materia turística.

Promueve, coordina y organiza los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones y representaciones de eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial, para atracción turística.

Autoriza los reglamentos interiores de los establecimientos de hospedaje.

### 3.8.- FUNCIONES ECONOMICAS DE LA SECRETARIA DE PESCA.

Formula y conduce la política pesquera del país; programa, fomenta y asesora técnicamente la producción y explotación pesquera en todos sus productos.

Otorga contratos, concesiones, permisos y autorizaciones para la explotación de la flora y fauna acuática; determina las épocas y zonas de veda de las especies acuáticas, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo - Urbano y Ecología.

Regula la formación de la flota pesquera y promueve la construcción de embarcaciones pesqueras.

Fomenta la organización de las sociedades cooperativas de producción pesquera y las sociedades, asociaciones y uniones de pescadores.

Promueve en coordinación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la industrialización de los productos pesqueros; apoya a la misma - Secretaría en la promoción del consumo humano de productos pesqueros, el abastecimiento y la distribución de materias primas a las industrias nacionales; también la apoya técnicamente en las exportaciones e importaciones de las especies de la flora y fauna marítima.

Propone a la Secretaría de Relaciones Exteriores la celebración de convenios y tratados internacionales relativos al recurso pesca.

#### 4.- FUNCIONES SOCIALES DEL PODER EJECUTIVO.

##### 4.1.- EDUCACION.

El artículo 3o. de la Constitución señala que: "La educación que imparta el Estado -Federación, Estados y Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente 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".

Se establecieron las siguientes características de la educación en México:

1.- Será laica, en cuanto al criterio que orientará a la educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y se basará en los resultados del progreso científico, luchando contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

2.- Será democrática, considerando a la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural -- del pueblo.

3.- Será nacional, toda vez que atenderá a la comprensión de los problemas nacionales, aprovechamiento de los recursos, a la defensa de la independencia política, al aseguramiento de la defensa económica y a la continuidad y acrecentamiento de la cultura.

4.- Tendrá un carácter social, solidario e integral, en tanto que deberá contribuir a la mejor convivencia humana, robusteciendo la dignidad de la persona y la integridad de la familia, así como la convicción del inte



rés general de la sociedad, bajo los ideales de fraternidad e igualdad.

La educación que imparta el Estado será gratuita y la primaria será obligatoria.

La educación constituye una función social del Estado, ya sea que - la imparta directamente, en forma descentralizada o a través de particulares quienes necesitan que se les otorgue concesión para tal fin y ajustarse a la finalidad y criterios previstos constitucionalmente.

La Ley Federal de Educación (60), regula la educación que imparte - el Estado, -Federación, Estados, Municipios-, sus organismos descentraliza-- dos y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez ofi-- cial de estudios. (artículo 1o.)

La educación es el medio fundamental para adquirir, transmitir y - acrecentar la cultura; es el proceso permanente que contribuye al desarro-- llo del individuo y a la transformación de la sociedad. (artículo 2o.)

Algunas de las finalidades de la educación son: (artículo 5o.)

---

(60) LEY FEDERAL DE EDUCACION. Ed. Andrade. 15a. Edición. México 1986

-Promover el desarrollo armónico de la personalidad, para que se ejerzan en plenitud las capacidades humanas.

-Crear y fortalecer la conciencia de la nacionalidad y el sentido de la convivencia internacional.

-Alcanzar a través de la enseñanza de la lengua nacional, un idioma común, sin menoscabo del uso de las lenguas autóctonas.

-Proteger y acrecentar los bienes y valores que constituyen el acervo cultural y hacerlos accesibles a la comunidad.

-Fomentar el conocimiento y el respeto a las instituciones públicas.

-Hacer conciencia de la necesidad de un mejor aprovechamiento social de los recursos naturales y contribuir a preservar el equilibrio ecológico.

-Promover las actividades solidarias para el logro de una vida social justa.

-Enaltecer los derechos individuales y sociales y postular la paz universal, basada en el reconocimiento de los derechos económicos, políticos y sociales de las naciones.

Los servicios de la educación se extenderán a quienes carecen de ello, para contribuir a la eliminación de los desequilibrios económicos y sociales. (artículo 10).

Le compete al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública: (artículo 25)

-Prestar en toda la República el servicio público educacional, sin perjuicio de la concurrencia de los Estados, Municipios y de otras dependencias del Ejecutivo Federal, conforme a las leyes aplicables.

-Promover y programar la extensión y las modalidades del sistema -- educativo nacional.

-Formular para toda la República los planes y programas para la educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o campesinos.

-Autorizar el uso de material educativo para primaria, secundaria y normal y para cualquier tipo o grado de enseñanza destinada a obreros o campesinos.

-Elabora y mantiene actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria.

-Intervenir en la formación de planes de cooperación internacional en materia de docencia, investigación y difusión cultural.

-Vigilar en toda la República el cumplimiento de la Ley Federal de Educación y sus disposiciones reglamentarias.

-Ejercer las demás atribuciones que le confiere la Ley y otras disposiciones legales.

#### 4.2.- SALUD.

El artículo 4o. párrafo tercero constitucional manifiesta que: "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y de las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que disponga la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución".

En este párrafo se consagra como norma constitucional el derecho a la protección de la salud.

El artículo 73 fracción XVI de la Constitución señala que: "El Congreso tiene la facultad de dictar leyes sobre..., y salubridad general de la República:

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del --- Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país..."

De lo anterior se desprende que el Congreso tiene la facultad de expedir leyes relativas a la salubridad general de la República, tomando en --- cuenta las premisas que el artículo 4o. párrafo tercero constitucional con-- signa en el sentido de que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, satisfactor que hace concurrir a la federación y a las entidades federativas.

Esta fracción da lugar al Consejo de Salubridad General dependiente del Presidente de la República y que constituye un órgano que está facultado para emitir disposiciones generales y obligatorias en materia de salubridad.

La Ley General de Salud (61), reglamenta el derecho a la protección de la Salud que tiene toda persona; establece las bases y modalidades para el acceso a servicios de salud. (artículo 1o.)

El derecho a la protección de la salud tienen los siguientes objetivos: (artículo 2o.)

I.- El bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades.

II.- Prolongar y mejorar la calidad de vida humana.

III.- Proteger y acrecentar los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social.

IV.- La extensión de actividades solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de

---

(61) LEY GENERAL DE SALUD. Editorial Porrúa. 6a. Edición, México 1990

la salud.

V.- El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan oportunamente las necesidades de la población.

VI.- El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud.

VII.- Desarrollar la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud: (artículo 13)

I.- Dictar normas técnicas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de salud en las materias de salubridad general y verificar su cumplimiento.

II.- En materia de organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud; coordinación, evaluación y seguimiento de los servicios de salud; programas contra la farmacodependencia; control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación; control sanitario del proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación y disposición final de equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumo de uso odontológico; materiales quirúrgicos de curación y productos higiénicos; control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y cadáveres de seres humanos.

El Ejecutivo organizará y operará los servicios antes mencionados y vigilará su funcionamiento por sí o en coordinación con dependencias y entidades del sector salud. (artículo 13)

III.- Organizará y operará los servicios de salud a su cargo y, en todas las materias de salubridad general, desarrollar temporalmente acciones en las entidades federativas; cuando éstas se lo soliciten, de conformidad con los acuerdos de coordinación que se hayan efectuado.

IV.- Promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad general a cargo de los gobiernos de las entidades federativas.

V.- Promover y programar el alcance y las modalidades del Sistema Nacional de Salud, y desarrollar las acciones necesarias para su consolidación y funcionamiento.

VI.- Coordinar el Sistema Nacional de Salud.

El Consejo de Salubridad General es un órgano que depende directamente del Presidente de la República en los términos del artículo 73 fracción VI base 1a. de la Constitución (artículo 15). Su organización y funcionamiento se regirá por su reglamento interior que formulará el propio Consejo y lo someterá a la aprobación del Presidente de la República para su expedición. (artículo 16)

#### 4.3.- VIVIENDA.

El artículo 4o. párrafo cuarto constitucional, sostiene que: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar estos objetivos.

La Ley que establece estos instrumentos es la Ley Federal de Vivienda. (62)

Esta Ley tiene por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.-- (artículo 1o.)

El conjunto de instrumentos y apoyos conducirán al desarrollo y promoción de las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de vivienda, su coordinación con las organizaciones de los sectores social y privado, conforme a los lineamientos de la política general de vivienda. Estos lineamientos son: (artículo 2o.)

- 1.- Ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda que permita-
- 

(62) LEY FEDERAL DE VIVIENDA. Editorial Porrúa. 8a. Edición, México 1988



beneficiar al mayor número de personas.

2.- Constituir reservas territoriales para la vivienda y establecer la oferta pública de suelo para la vivienda de interés social con objeto de evitar que se continúe especulando con el suelo urbano.

3.- Ampliar la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda, con el fin de que se canalicen un mayor volumen de recursos a los trabajadores no asalariados, a los marginados, campesinos y población de ingresos medios.

4.- Coordinación de los sectores público, social y privado para estimular la construcción de vivienda en renta, dando preferencia a la vivienda de interés social.

5.- Mejorar el inventario habitacional y los procesos de producción de vivienda urbana y rural y de sus materiales básicos para el bienestar de la familia mexicana.

6.- Promover y apoyar la producción y distribución de los materiales básicos de construcción para su abaratamiento.

7.- Apoyar la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda, a través de la participación de la comunidad.

8.- Integrar la vivienda a su entorno ecológico y preservar los recursos y características del medio ambiente.

9.- Articular y hacer más congruentes las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal con los gobiernos estatales y municipales y con los sectores social y privado, para integrar un Sistema Nacional de Vivienda para satisfacer las necesidades habitacionales.

del país.

10.- Mejorar los procesos de producción de la vivienda y promover los sistemas constructivos socialmente aprobados.

Se establece el Sistema Nacional de Vivienda, que es el conjunto integrado y armónico de las relaciones jurídicas, económicas, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado, orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda. (artículo 3o.)

Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, entre otras: (artículo 6o.)

-Formular, conducir y evaluar la política general de vivienda, de conformidad con las disposiciones de esta Ley y con las que dicte al respecto el Ejecutivo Federal.

-Promover, coordinar o realizar los programas habitacionales que determine el Ejecutivo Federal en los que se estimule la construcción de viviendas de interés social destinadas al arrendamiento.

-Fomentar la producción y distribución de materiales de construcción.

-Intervenir en la regulación del mercado de tierra para vivienda.

-Formular y presentar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, los presupuestos anuales de las entidades de la administración pública.

-Las demás que le señalen las leyes y el Ejecutivo Federal.

Se faculta al Ejecutivo Federal, para promover la creación o mejoramiento de mecanismos de distribución, almacenamiento, transformación, trans-

porte y servicios de los materiales básicos para la construcción de vivienda.  
(artículo 35)

#### 4.4.- PLANEACION.

En el artículo 25 constitucional, se plantean los principios básicos del sistema económico mexicano.

"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 de 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 Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica, y llevará a cabo la regularización y fomento de las actividades -- que demande el marco de libertades que otorga esta Constitución".

"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidades sociales, 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..." (63)

---

(63) "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS" Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 1a. Edición. México 1985

Por desarrollo nacional debe entenderse, según los términos de la Constitución, el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; el desarrollo nacional supone el perfeccionamiento de la vida de la colectividad y abarca las distintas actividades nacionales.

El Estado debe garantizar que el desarrollo sea integral. Esto quiere decir que el Estado deberá velar porque el progreso y mejoramiento que el pueblo se propone realizar mediante su organización, abarque al conjunto de la población y a toda la extensión del territorio nacional, así como a las diferentes ramas de actividades.

El desarrollo nacional, debe fortalecer la Soberanía Nacional, para que se preserve la capacidad de decisión en la medida de que sus decisiones puedan tomarse con un menor grado de presión o influencia externa o interna.

La finalidad de fortalecer la soberanía nacional debe estar presente en la acción rectora del Estado y actualizarse en medidas que aseguren, por ejemplo el aprovechamiento por parte de los mexicanos de sus propios recursos naturales; la preservación de la riqueza generada del país; el desarrollo de la tecnología propia y en general toda medida que tienda a permitir que efectivamente las decisiones que afectan al pueblo mexicano se tomen con el menor número de interferencias posibles.

El desarrollo nacional debe fortalecer el régimen democrático, éste está íntimamente ligado al hecho de que el desarrollo sea integral y de que fortalezca la soberanía nacional. Estos tres fines se complementan e interpretan. El carácter democrático del desarrollo debe referirse a la propia-

definición de democracia que contiene la Constitución en su artículo 3o. (ya mencionado).

Conseguir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de individuos, grupos y clanes sociales, este fin es correlativo al anterior en el sentido de que la democracia verdadera solo puede darse garantizando el ejercicio de la libertad, entendiéndose a ésta no en la estrechez de un valor -- vinculado al individuo, sino también a los grupos y clanes sociales.

En el párrafo segundo se mencionan las diversas actividades que debe realizar el Estado como rector del desarrollo. Estas consisten en planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica. El ejercicio de planeación implica el establecimiento de los fines concretos que se plantea la colectividad, así como los medios y etapas fijadas para conseguirlos.

La conducción supone la labor directa del gobierno mediante actos - legislativos y ejecutivos que garanticen la aplicación de los medios necesarios para que la actividad económica responda a los fines propuestos y abarca también la gestión directa de las ramas económicas de los que se encarga el propio Estado.

La coordinación se refiere al sistema de concentración de acciones - entre los diversos niveles del Estado: La Federación, los Estados y los Municipios. La rectoría del Estado se desenvuelve en estos tres planos, entendiéndose que la Federación, en su carácter integrador del Estado mexicano, asume la responsabilidad principal de realizar esta tarea coordinadora con -

Estados y Municipios, representando las atribuciones legales de ésta.

La orientación se produce a través de las medidas inductivas, que tiendan a dirigir la actividad económica de los particulares en forma congruente con los fines generales de la sociedad. Se declara que el Estado regulará y fomentará las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga la Constitución. Se señala claramente que es el interés de la sociedad el que en cada momento determina las actividades que deban ser reguladas de manera específica o fomentadas prioritariamente.

Al establecer que al desarrollo económico nacional concurrirán los sectores público, social y privado, se deben entender a los sectores como ámbitos de actividad económica definidos por el tipo de propiedad de los medios productivos que caracteriza a cada uno de ellos. Así, el sector público de la economía es el integrado por las empresas de propiedad pública, ya sea total o mayoritariamente.

El sector social está constituido por las actividades económicas fundadas en la propiedad social.

El sector privado es el conformado por los medios de producción de propiedad privada.

Se establece así, constitucionalmente las bases de lo que se denomina economía mixta, en la que participan diversas formas de propiedad sin que unas excluyan a las otras. Se garantiza la coexistencia de la propiedad pú

blica, social y privada, sujetas al interés de la nación siempre bajo el --- principio de legalidad.

El maestro Manuel R. Palacios Luna, nos manifiesta que en el artículo 25 constitucional se plantea la planeación para el desarrollo nacional, - que puede dividirse en: planeación libre, inducida, contractual o concertada, obligatoria y coordinada (64)

La planeación libre, se da por medio de la actividad espontánea de las empresas y las instituciones sociales y culturales, éstas pueden reglamentar sus funciones bajo los límites impuestos por la ley y con las garantías que se establecen en el artículo 14 constitucional párrafo segundo y en el artículo 16 primer párrafo.

La planeación inducida, por medio de las medidas legales y administrativas que fije el poder público para estimular las actividades económicas y culturales (estímulos fiscales, subsidios, fomento y desarrollo de la actividad turística, a estímulos al comercio exterior para exportación de productos manufacturados, limitaciones a la importación de productos, etc.)

El artículo 25 párrafo octavo, se refiere a la planeación inducida-

---

(64) PALACIOS LUNA, MANUEL. Op. Cit. Págs. 77 y 78

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

El párrafo quinto del mismo artículo 25, se refiere a la planeación concertada o contractual, al señalar: "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",

La parte final del segundo párrafo del artículo 26 constitucional se refiere a la planeación obligatoria al establecer: "Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal".

Este mismo artículo trata del sistema nacional de planeación democrática.

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinámismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación".

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución de terminarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los pro-



gramas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal".

"La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta 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 que el Ejecutivo Federal -- coordine mediante convenios de los Gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su realización y ejecución..."

Este artículo responsabiliza al Estado para organizar el sistema - de planeación del desarrollo nacional. Su finalidad es que le imprima a - dicho sistema la solidez, que es la congruencia de diferentes finalidades - dentro de un marco general que permita alcanzarla realmente; determinar cuales objetivos deben alcanzarse en una primera etapa y cuales después.

Se exige que sea dinámico, que sea capaz de responder a las necesidades cambiantes que se planteen. Debe ser permanente porque los fines especificados para el desarrollo nacional implican la necesidad de acciones - continuadas. La equidad se refiere a que se establezca un equilibrio entre los sectores de la población, que no por querer llegar a una meta se -- posterguen demandas de los diferentes grupos y clanes sociales.

La última parte del párrafo primero, significa que se conserve la soberanía nacional, su capacidad autónoma de decisión y la participación --

del pueblo en las decisiones que se refieren al desarrollo del país.

Se demanda que el ejercicio de la planeación sea democrático. Se faculta para ello al Ejecutivo Federal para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular. Con ésto se debe formular el plan correspondiente; llevarse a la práctica, controlarse para verificar la aplicación del plan y evaluarse para saber si se ha logrado el avance propuesto o no.

Para llegar a estas finalidades se prevee la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo, ésto es que se documenten expresamente, tanto los objetivos a alcanzar como las medidas que deben tomarse para tal efecto y se define que de manera obligatoria los programas de administración pública deberán sujetarse a dicho plan. El plan recoge el conjunto de las aspiraciones y les da unidad y congruencia, los programas son elaborados por cada uno de las ramas de la administración pública. El plan debe armonizar las distintas finalidades propuestas y ser un amplio marco en el que tengan cabida los programas específicos.

Este artículo prevee que deben determinarse los órganos responsables del proceso de planeación. Esto exige que mediante acciones del Poder Ejecutivo se determinen responsabilidades concretas asignadas a ciertos órganos, para ser posibles el control y evaluación de las finalidades de la planeación y señala como mecanismo de ésta la coordinación con otro programa del Estado constituido por las entidades federativas, a través de convenios, figura que adquiere así rango constitucional y que hace posible la vincula-

ción orgánica de los Estados de la Federación y el Gobierno Federal.

Al mismo tiempo y en congruencia con el artículo 25, se define la inducción y la concertación con los particulares, para realizar las actividades de planeación correspondientes.

La Ley de Planeación, publicada el 5 de enero de 1983 en el Diario-Oficial de la Federación tiene por objeto establecer: (artículo 1) (65)

1.- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo y encauza, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal.

2.- Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

3.- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federales, conforme a la legislación --- aplicable.

4.- Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organismos representativos, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley.

5.- Las bases para que las acciones de los particulares contribu--

---

(65) LEY DE PLANEACION. Ed. Porrúa 23a. Edición. México 1990.

yan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

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, so ciales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política y sus principios serán: (artículo 2)

1.- Fortalecer la soberanía, independencia y autodeterminación nacional en lo político, económico y lo cultural.

2.- Preservar y perfeccionar el régimen democrático, republicano, - federal y representativo que la Constitución establece; y consolidar la demo cracia como un sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económi co, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la - planeación y ejecución de las actividades del gobierno.

3.- Igualdad de derechos, la atención a las necesidades básicas de la población y la mejora en todos los aspectos, de la calidad de vida.

4.- El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos.

5.- Fortalecer el pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país.

6.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y - promueva el empleo en un marco de estabilidad económica y social.

En esta ley se entiende por Planeación de Desarrollo la ordenación- racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribu--

ciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país de acuerdo con las normas, principios y objetivos de la Constitución. (artículo 3)

El Ejecutivo Federal tiene la responsabilidad de conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales. (artículo 4)

El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la -- Unión para su exámen y opinión. El Poder Legislativo, asimismo, formulará las observaciones que estime pertinente durante la ejecución, revisión y adecuaciones del Plan. (artículo 4)

El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha en que tome posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del - período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de largo plazo.

El Plan precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter - global, rectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de actividades económicas y sociales, y regirá el contenido de los programas que-

se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. (artículo 21)

El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deben ser elaborados. Estos programas deberán ser congruentes con el Plan. (artículo 22)

Una vez aprobados el Plan y los programas por el Ejecutivo, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus competencias y será extensiva a las entidades paraestatales conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables.

El Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y en general del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas. (artículo 32)

La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberán proponerse a los gobiernos de los Estados, a través de los convenios respectivos.

El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, la coordinación que se requiera para que participen en la planeación nacional de desarrollo, coadyuven a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones se planeen de manera conjunta por la Federación y los Estados. (artículo 33)

El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones pre

vistas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos so  
ciales o con los particulares interesados. (artículo 37)

La concertación será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a --  
fín de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y for  
ma. (artículo 38)

Los proyectos del Presupuesto de Egresos de la Federación y del De  
partamento del Distrito Federal; los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados; las iniciati--  
vas de leyes de ingresos, los actos de las dependencias de la administración pública federal que realicen para inducir acciones de los sectores de la so-  
ciedad, y la aplicación de los instrumentos de política económica y social; -  
deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y los programas. (artículo 40)

Las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las -  
leyes confieran al Ejecutivo Federal para fomentar, promover, regular, res--  
tringir, orientar, prohibir, y en general, inducir acciones de los particulares  
en materia económica y social, se ajustarán a los objetivos y priorida--  
des del Plan y de los programas.

#### 4.5.- RECURSOS NATURALES

El artículo 27 constitucional, establece que: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio 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..."

Este primer párrafo mantiene el principio de darle a la Nación la propiedad de sus recursos territoriales y la facultad para transmitir el dominio de ellos a los particulares. Establece nuestro régimen de propiedad, del cual depende, el concreto modo de ser del sistema económico y la organización social. Una vez que es reconocida la propiedad privada, también se le protege mediante una serie de garantías contra actos arbitrarios de la autoridad, garantías establecidas principalmente en los artículos 14, 16 y 28-constitucional.

El párrafo segundo fija las razones por las cuales se pueden dictar las expropiaciones: por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

El párrafo tercero le dá a la Nación el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para lograr una distribución equitativa de la riqueza pública; cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.



El Estado dictará las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, uso, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Dictará el Estado las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola y para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que le sean indispensables.

Cuando los núcleos de población carezcan de tierras y aguas o que no sean suficientes para cubrir las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, pero respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

El párrafo cuarto dá a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de los depósitos de minerales; los yacimientos de piedras preciosas y de minerales; los productos derivados de la descomposición de las rocas; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno.

El párrafo quinto considera que son propiedad de la Nación, las aguas de los mares territoriales; las aguas marinas interiores; las aguas de

las lagunas y esteros que se comuniquen con el mar; las aguas de los lagos interiores de formación natural; las aguas de los ríos y sus afluentes directos o indirectos; las aguas de las corrientes cuando su cauce sirva de límite al territorio nacional.

Las aguas del subsuelo pueden ser libres de aprovechamiento, pero cuando lo exija el interés público, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas propiedad de la nación.

En el párrafo sexto encontramos que el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, uso o aprovechamiento de los recursos de que se trata, por particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrán realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo a las reglas que establezcan las leyes.

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, será la Nación quien lleve a cabo la explotación de estos recursos, en los términos que le señale la ley reglamentaria respectiva.

En cuanto a la energía eléctrica, que tenga por objeto la prestación de servicio público, le corresponde a la Nación, exclusivamente, generarla, conducirla, transformarla, distribuirla y abastecerla. En esta área no se otorgarán concesiones a los particulares, salvo dos excepciones: cuando los particulares soliciten la concesión para servicios no lucrativos, y--

cuando el servicio federal no pueda prestar este servicio por alguna imposibilidad física.

A la Nación también le corresponde, párrafo séptimo, el aprovechamiento de los combustibles nucleares (uranio), para generar energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones. El uso de la energía nuclear, será solo para fines pacíficos.

El párrafo octavo, establece la zona económica, que es una área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste. El Estado tiene en la zona, derechos de soberanía para los fines de explotación, conservación y administración de los recursos naturales de las aguas, el lecho y el subsuelo del mar. La zona económica exclusiva se extiende a 200 millas contadas a partir de las líneas de base.

Tienen capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas de la Nación o concesiones para explotar minas y aguas los:(fracción I del artículo 27)

- Mexicanos por nacimiento o naturalización
- Sociedades mexicanas
- Extranjeros, a condición de que, respecto a bienes del dominio de la Nación, se consideren como mexicanos y no invoquen la protección de sus gobiernos, bajo pena, en caso de hacerlo, de perder la propiedad de dichos bienes en favor de la nación.

Por su parte, de acuerdo a la fracción II, las instituciones de be-

ineficiencia no pueden adquirir o administrar bienes inmuebles para su objeto inmediato o directamente destinado a él.

No tienen capacidad para adquirir o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos: (fracciones II, IV y V)

-Las sociedades religiosas denominadas iglesias de cualquier credo.

-Las sociedades comerciales por acciones para adquirir fincas rústicas.

-Los bancos debidamente autorizados, aunque si se les permite tener capitales impuestos sobre inmuebles.

La fracción VI párrafo segundo, faculta a la Federación y a los Estados para determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

De la fracción VII a la XX, se refieren al procedimiento y condiciones de reparto y tenencia de la tierra; a los núcleos de población que tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido; se determina la dotación de tierras y aguas para los pueblos, rancherías y comunidades que no las tuvieran o cuando menos en cantidad no suficiente para afrontar sus necesidades; la pequeña propiedad agrícola, no puede exceder de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o su equivalente en otras clases de tierra; la pequeña propiedad agrícola en explotación es inafectable; la pequeña propiedad ganadera no deberá exceder de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas

de ganado mayor o su equivalente en ganado menor; se crea una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de aplicar las leyes agrarias y de su ejecución. (66)

La fracción XIII se refiere al Presidente de la República como la -suprema autoridad agraria.

De acuerdo al artículo que estamos estudiando, el Presidente de la República tiene expresamente el poder de:

1.- Reglamentar, cuando lo exija el interés público, o se afecten aprovechamientos, la extracción y utilización de aguas del subsuelo, e inclu so establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional;

2.- Otorgar concesiones, de acuerdo con las reglas y condiciones - que señalen las leyes, para la explotación, uso o aprovechamiento de los recursos cuyo dominio es de la nación, con carácter de inalienable e imprescriptible;

3.- El establecimiento de reservas nacionales y su suspensión, en los casos y condiciones que las leyes prevean;

---

(66) PALACIOS LUNA, MANUEL. Op. Cit. Págs. 81 a 87

4.- La resolución de los límites de terrenos comunales que se hallen pendientes o que se susciten entre dos o más núcleos de población;

5.- La resolución de las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas;

6.- La fijación de la extensión de terrenos que pueden adquirir, poseer o administrar las sociedades comerciales, por acciones, que no tengan un fin agrícola;

7.- La declaración de nulidad, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público de los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores a 1876 y que hayan traído como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad.

8.- El nombramiento de los cinco integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario. (67)

---

(67) CARPIZO, JORGE. "El Presidencialismo Mexicano" Ed. Siglo XXI. 8a.- Edición, México 1988

El Estado Moderno se gestó históricamente con una teoría del Gobierno no creada en torno al individuo, considerado como núcleo de la sociedad.

Este fenómeno se advierte con toda claridad al estudiar la Institución de la División de Poderes, característica típica del Estado Moderno.

Las funciones políticas existentes, siempre en toda organización, asumieron una modalidad muy peculiar en el Estado Moderno: se calcularon como garantía para los derechos y las libertades del individuo.

Montesquieu como máximo expositor de la doctrina de la División de Poderes, afirma:

"La libertad solo puede hallarse... allí donde no se abuse del poder; pero una experiencia eterna nos enseña que todo hombre investido de autoridad, propende a abusar de ella, no deteniéndose hasta que encuentra límites. Para que no pueda abusar del poder, es preciso que, por disposición de las cosas, el poder refrene al poder". (68)

Toda la investigación y enseñanza de Montesquieu gira en torno de la misma idea: La Libertad Individual.

---

(68) MONTESQUIEU. "EL ESPIRITU DE LAS LEYES". Ed. Diana México 1966

"Hay en todos los Estados, tres especies de poder: el Legislativo, el de ejecutar aquello que depende del Derecho de gentes, y el de ejecutar lo que depende del Derecho Civil". "Por el primero, el príncipe o magistrado - hace leyes para algún tiempo o para siempre, y corrige o abroga las que existen. Por el segundo hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, vela por la seguridad, previene las inversiones. Por el tercero castiga los crímenes o juzga los pleitos de los particulares. Este último debe llamarse Poder Judicial, y, el otro simplemente Poder Ejecutivo del Estado".

"Cuando el Poder Legislativo y el Ejecutivo se reúnen en la misma -- persona o en el mismo cuerpo de Magistrados, no hay libertad, porque puede temerse que el monarca o el tirano hagan leyes tiránicas, para ejecutarlas tiránicamente".

"No hay tampoco libertad si el Poder Judicial no está separado del Legislativo y del Ejecutivo. Si esta unido a la potestad legislativa el poder de decidir de la vida y de la libertad de los ciudadanos, será arbitrario, porque el juez será, al mismo tiempo, legislador, si está unido al Poder Ejecutivo, el juez tendrá en sus manos la fuerza del opresor".

"Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de próceres o de nobles, o del pueblo, ejerciese esos tres poderes; el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los delitos-- o las diferencias de los particulares".

La doctrina de la División de Poderes, constituye una Institución --



Jurídica-Política dinámica que se ha desarrollado en la historia y que ha variado según la época y el lugar.

Es así como vemos que en el Título tercero, Capítulo primero de ---- nuestra Constitución Política vigente se intitula "De la División de Poderes". El artículo 49 señala que: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

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

El "Supremo Poder de la Federación", es decir, el Poder Público del Estado Federal Mexicano, se encuentra dividido, para su ejercicio, en el Legislativo depositado en un Congreso General integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores; el Ejecutivo, depositado en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Judicial depositado en una Suprema Corte de Justicia.

El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo de nominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", según lo señala el artículo 80 de nuestra Constitución.

El Poder Ejecutivo tiene en sus manos abundantes y diversos aspec--

tos de la economía, a través de la política monetaria, la política fiscal, - la política de precios, la política de importaciones y comercio exterior, la política del petróleo, petroquímica y gas, la política industrial, la política forestal, y la política turística, entre otras.

El Presidente de la República es factor importante en la economía - del país, sus atribuciones y facultades son tan amplias y sus decisiones --- afectan en mayor o menor grado, a los habitantes del país. Es por ello, -- que en el presente trabajo, sólo se hará mención de algunas leyes que facultan al Poder Ejecutivo para intervenir, como ya se dijo, en la vida económica del país.

### **CAPITULO III**

#### **BASES CONSTITUCIONALES Y LEYES REGLAMENTARIAS**

## 1.- PROTECCION AL CONSUMIDOR.

Todo proceso económico se inicia con la producción, considerada como primer paso del ciclo, en el cual se logra incorporar utilidad a las cosas para que sean aprovechadas como satisfactores; después, estos satisfactores deben ponerse al alcance en los sitios en que puedan ser aprovechados; - más adelante, la distribución o reparto de ingresos nos muestra que porción de lo obtenido en el proceso productivo corresponde a cada uno de los factores que en él intervinieron.

Lo repartido entre los factores puede emplearse de la siguiente manera; consumiéndolos en forma directa e inmediata para satisfacer necesidades presentes; o ahorrándolos con el espíritu previsor de satisfacer necesidades futuras.

Consumir una riqueza es, por tanto, emplearla para satisfacer necesidades presentes o futuras.

La intervención del Estado en materia de consumo debe buscar los siguientes objetivos: (69)

1.- Asegurar a los consumidores la cantidad suficiente de productos, por ejemplo, en momentos en que exista una notable escasez de alimentos,

---

(69) DOMINGUEZ VARGAS, SERGIO. "Teoría Económica y Derecho" Ed. Porrúa. - 8a. Edición, México 1979. Págs. 146 y S. S.

el Estado tendrá que fomentar la producción de los satisfactores necesarios para el pueblo o bien, por medio de subsidios lograr que los costos de los productos sean menores y puedan ofrecer satisfactores de primera necesidad a menor precio.

2.- Proteger a los consumidores sobre las posibles falsificaciones de productos. Pueden darse casos de falsificación cuantitativa y cualitativa. La cualitativa sería que en determinado establecimiento dieran 900 gramos en lugar de un kilogramo; la cuantitativa consistiría en que ofrecieran en venta frijol de primera clase y en realidad dieran de segunda clase.

3.- Proteger a los consumidores sobre aumento desmedido en los precios de artículos de primera necesidad.

4.- El Estado no solo debe intervenir para proteger al consumidor sino, al mismo tiempo para exigirle cierta conducta que resulte benéfica en la protección y conservación de la flora y la fauna, por ejemplo señalando vedas en épocas del año para la caza y pesca.

5.- Vigilar el consumo para las clases populares, evitando la escasez y carestía de consumo general y que no haya tendencias de parte del consumidor popular a caer en los errores de crédito al consumo.

6.- Asimismo desalentar el consumo suntuario y prohibir actividades consuntivas de bienes que se clasifiquen de nocivas como son el alcohol, las drogas, el tabaco, etc.

El Estado tiene como finalidad superar la deficiencia en el sistema productivo, busca por medio de diversas instituciones e instrumentos procurar compensar las variaciones de la iniciativa privada y auxiliar diversos -

sectores y actividades, promoviendo el crecimiento estable dentro de un marco de equidad y justicia, que beneficie primordialmente los sectores mayoritarios con el objeto de que su actuación propugne por la elevación del bienestar común, entendido como la superación de niveles de vida, de educación, sanidad y recreación; y así vemos, que por medio de su actuación centralizada y con la ayuda de instituciones creadas ad-hoc se busca el mejor aprovechamiento de los escasos recursos con el fin de satisfacer el mayor número de necesidades y con ello el nivel de bienestar del mayor número de personas.

Esta intervención por una parte, de la administración centralizada y, por otra, de organismos e instituciones descentralizadas debe de estar -- planeada, entendiéndose por planeación, la utilización de técnicas modernas para conocer mejor los recursos, fijación de metas deseadas y mejor utilización de las primeras para la mejor consecución de las segundas; en esa virtud, se evita desperdicio de recursos, al fijarse metas y programas que sirvan de guía y control para la ejecución de proyectos.

De acuerdo a los anhelos populares manifestados en la Revolución de 1910 y expresados jurídicamente en la Constitución Política de 1917, el Estado interviene en la economía a través de dos formas: en primer término, mediante la administración centralizada, es decir, por medio de la acción directa de las dependencias del Ejecutivo (Secretarías, Departamento del Distrito Federal, Gobiernos Estatales y Municipales), y en segundo lugar acudiendo al instrumento representado por los organismos descentralizados o por la promoción y participación en el capital social de empresas que se rigen por el Derecho común.

Lo anterior se justifica si consideramos que el Estado necesita continuamente readaptarse a los objetivos del mismo, en virtud de que la política económica cambia de contenido cada vez que varían las condiciones económicas y sociales, y así vemos que de acuerdo con las épocas ciertos objetivos-considerados como buenos y justos forman los imperativos legales, a cuyo tenor ajustan los hombres su actividad y su vida; el valor de estos objetivos- depende de su correlación con los intereses y las necesidades de la comunidad, concordancia indispensable porque la acción del Estado a de mostrarse - profunda, eficaz e imprescriptible para satisfacer tales intereses y tales necesidades.

Por tanto, es necesario tener presente que de acuerdo con el desarrollo de la civilización y concomitantemente con el cambio de las necesidades sociales que exigen una satisfacción adecuada se han asignado al Estado-determinados fines que varían en el tiempo y el espacio. En esa virtud, es indiscutible que él mismo deba tener a su disposición los medios adecuados - para que pueda ejecutar las operaciones, tareas o labores para conseguir dicho fin: por ejemplo, para proteger su existencia como entidad soberana, el Estado debe realizar actividades variadas y distintas entre las que pueden - señalarse aquéllas que le procuran los recursos humanos y pecuniarios para - el sostenimiento de su propia organización, por ese motivo interviene afectando el patrimonio de los particulares por medio de impuestos o por medio - de la expropiación, requiere la colaboración de los mismos particulares, organiza la administración de sus propios bienes, celebra tratados internacionales que lo obligan a adoptar determinadas líneas de conducta; en la conser

vación del orden material y jurídico se ve en la necesidad de usar diversos métodos y medios como son la regulación de las actividades del propio Estado y la de los particulares, y así vemos que interviene creando o regulando todo aquello que pueda favorecer al bien público y consecuentemente procura el desarrollo de los servicios públicos regulando la actividad de los particulares que los explotan o bien sustituyéndolos total o parcialmente, cuando dicha actividad es ineficaz; en fin interviene en política fiscal, en política de inversiones, política monetaria, educativa, agraria, de precios; así como en el fomento a la industria nueva y necesaria, etc.

Entre las características de nuestra economía, encontramos la facultad del Ejecutivo Federal de reglamentar la oferta de bienes y servicios que llegan al consumidor.

La protección al consumidor, es una expresión de los derechos sociales que garantiza un mercado que equilibre en parte los intereses del consumidor frente al poder monopólico (en algunos casos) de los proveedores de bienes.

A los consumidores se les puede clasificar en:

- a) Consumidores que adquieren bienes necesarios, y
- b) Consumidores que adquieren bienes y servicios de comodidad, recreo o lujo.

Los proveedores son aquellas personas físicas o morales que producen, distribuyen o prestan servicios.



Gran parte del análisis económico contemporáneo se realiza con apoyo en los fundamentos microeconómicos del comportamiento del consumidor. En efecto, en el funcionamiento de la economía del mercado, el consumidor representa para este tipo de análisis uno de los principales agentes económicos - ya que la optimización de su ingreso con base en la obtención de la máxima utilidad, hacen del consumidor el soberano del mercado.

El consumidor se enfrenta a un acervo innumerable de mercancías susceptibles de proporcionarle utilidad por lo que el consumidor acude al mercado tratando de optimizar la disposición de su ingreso en función de la obtención de la máxima utilidad.

El beneficio no se da en un solo bien o mercancía. La utilización sustitutiva de distintos bienes o mercancías constituye una de las principales características de la elección del consumidor.

De esta manera, la preferencia del consumidor se basa tanto en el bienestar que un bien puede proporcionar como en la indiferencia en el consumo de distintas combinaciones de bienes que pueden proporcionar, desde el punto de vista de utilidad o satisfacción.

Es decir, la preferencia del consumidor se basa en los factores estrictos de optimización económica pero también en elementos subjetivos de gustos y selección.

La preferencia del consumidor, en cuanto a criterios de optimización y selección, determinan la demanda de éste por un bien o mercancía en -

particular y la suma de las demandas de cada consumidor determina la demanda total de un bien o producto, en esto último radica la importancia del consumidor como agente económico.

Desde el punto de vista de este enfoque microeconómico, el funcionamiento del sistema de precios y de la oferta y demanda, en una economía de mercado determinan el máximo bienestar económico. (70)

#### 1.1.- BASES CONSTITUCIONALES.

El artículo 5 de la Constitución reglamenta la libertad de comercio al señalar que a ninguna persona se le podrá impedir que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode. Pero el artículo 28 de nuestra Constitución, limita al comercio cuando señala que las leyes fijarán las bases para los precios máximos a los artículos, materiales o productos que sean necesarios para la economía nacional o el consumo popular.

El artículo 73 en su fracción IX, manifiesta que el Congreso de la Unión tiene la facultad de impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

---

(70) FERGUSON C.E. "Teoría Microeconómica". Ed. F. C. E. 1a. Edición, - México 1971. Págs. 16 y S. S.

El artículo 89 fracción XIII, señala que una de las facultades del Presidente de la República es la de habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas.

1.2.- LEY DE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA. (71)

La Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, es la que otorga facultades y autoriza entre los casos más importantes al -- Ejecutivo Federal a determinar cuáles son las mercancías de uso generalizado, para imponer precios máximos, para evitar alzas indebidas en los precios para obligar a poner a la venta y a los precios fijados mercancías que se tengan en existencia, a imponer medidas como son las de destino o uso preferente, racionamientos y prioridades en aquellas situaciones en que el volumen de las mercancías se considere insuficiente con la demanda, asimismo se le autoriza para imponer restricciones a la importación y exportación, cuando así lo requieran las condiciones económicas nacionales y el mejor abastecimiento de las necesidades del país.

---

(71) LEY DE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.- Ed.-  
Andrade. 15a. Edición, México 1986.

### 1.3.- EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY.

Por iniciativa del Ejecutivo Federal, de fecha 20 de diciembre de 1950, se sometió al Congreso de la Unión el Proyecto de Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Las principales causas que sirvieron de base a la exposición de motivos podrían resumirse en los siguientes términos:

1.- El incremento industrial del país que en los últimos años, anteriores a 1950 ha provocado complejos problemas en la economía general y en particular ha dificultado los relativos al abastecimiento de materias primas, maquinaria y equipos industriales y productos elaborados;

2.- La grave situación internacional, surgida con motivo de la guerra de Corea;

3.- Las medidas restrictivas adoptadas por diversos países, principalmente los Estados Unidos de Norteamérica a la exportación y a la producción de artículos destinados a la población civil y como contrapartida, al incremento de la producción bélica.

La presión de estos fenómenos en la economía del país, originaron la especulación, el aumento en los costos y por consecuencia en los precios y limita la posibilidad de depender de las importaciones para el abastecimiento complementario.

En este cuadro de anormalidad general, se apoya la exposición de motivos de la Ley que se comenta, para que el Ejecutivo Federal intervenga de

cisivamente en las relaciones de la producción y la distribución de bienes básicos para el desarrollo económico del país.

A continuación transcribiré algunos de los párrafos de la exposición de motivos: (72)

"El evidente progreso alcanzado por el país en los últimos años, -- principalmente a causa del incremento de la industrialización nacional, ha provocado una mayor complejidad en los problemas de la economía mexicana, en particular los que se refieren al abastecimiento del mercado tratándose de materias primas y de equipos y maquinarias para las industrias, así como de los productos destinados al consumo; siendo frecuente la necesidad de complementar los volúmenes de la producción nacional mediante importaciones, y al efectuar éstas para atender los requerimientos de materias primas y equipos industriales que aún no se producen en el país".

"Por otra parte, ha sido motivo de preocupación constante del Gobierno de la República y asunto en el que ha puesto mayor interés, el procurar mantener un razonable nivel de precios, especialmente de los artículos de consumo general, contrarrestando en todo lo posible, aquellos factores --

---

(72) DIARIO DE DEBATES DEL CONGRESO DE LA UNION, del 21 de diciembre de 1950.

que han ejercido constante presión para elevar los costos de esos artículos".

"Los problemas del abastecimiento de materias primas, equipos y productos manufacturados y de los precios de esos efectos, se han agudizado - grandemente en los últimos meses a virtud de la grave situación internacional surgida a partir de junio del año que termina; acentuándose los factores que impulsan el alza de los precios de materias primas y productos manufacturados, por la creciente escasez y dificultad para obtener su normal abastecimiento".

"Los gobiernos de diversos países, principalmente de los Estados Unidos de Norteamérica, han puesto en vigor medidas restrictivas a las exportaciones y han ordenado considerables reducciones en la producción con destino a fines civiles, reducciones que presentan la tendencia a ser progresivamente mayores, dadas las circunstancias de emergencia que prevalecen y cuya duración no puede ahora ser prevista".

"Nuestro país no puede ni debe mantenerse al margen de las medidas que otras naciones están adoptando, especialmente nuestro abastecedor y comprador principal, o sea los Estados Unidos de Norteamérica; por lo que el Gobierno de la República se encuentra obligado a poner en práctica con apremiante urgencia, una política económica adecuada para salvaguardar los intereses económicos de México y lograr la coordinación de la Economía Nacional con la del resto del Mundo".

"Por lo tanto, el Ejecutivo Federal estima indispensable someter a la representanci3n nacional, con la gran urgencia que las circunstancias exigen, un proyecto de Ley encaminado a regular la intervenci3n del Estado en materia econ3mica, a fin de encauzar jurfdicamente la ingerencia del gobierno en las actividades industriales y comerciales de los particulares, en forma tal que, reconoci3ndose los legftimos derechos de 3stos, quede resguardado el inter3s general de la naci3n coordin3ndose y subordin3ndose los intereses privados a los m3s altos de la colectividad".

"...las medidas que se proponen en esta iniciativa de Ley y que - - constituyen una serie de intervenciones del Estado en las actividades industriales y comerciales, indudablemente que afectarn los intereses econ3micos de los particulares; pero encuentra apoyo para su validez en diversos mandamientos de la Constituci3n Polftica de los Estados Unidos Mexicanos, la que al otorgar las garantfas individuales, lo hace con la reserva de las limitaciones que las leyes secundarias impongan en consideraci3n de los superiores intereses de la sociedad o del Estado".

#### 1.4.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA LEY.

La Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Econ3mica - apoy3 sus contenidos en los siguientes artfculos:

El artfculo 5 que actualmente trata de la libertad de industria, comercio, profesi3n o trabajo, cuyo ejercicio puede vedarse "Por resoluci3n gubernativa, dictada en los t3rminos que marque la Ley, cuando se ofendan los

derechos de la sociedad".

El párrafo tercero del artículo 27 que prevee que "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..."

La fracción X del artículo 73 que otorga la facultad al Congreso de la Unión de "Legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio..."

La Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, - está encaminada a regular la intervención del Estado en esta materia, encauzando jurídicamente el intervencionismo estatal en las actividades de los -- particulares, subordinando los intereses privados a los más altos intereses colectivos.

De la enunciación misma "Atribuciones del Poder Ejecutivo en Materia Económica", se deriva que la autoridad competente para aplicarla es el Ejecutivo Federal; por lo tanto esta Ley permite al Presidente de la República su intervención en la vida económica del país.

EL OBJETO DE ESTA LEY es el de regular las actividades industriales y comerciales relacionadas con la producción y distribución de artículos de consumo generalizado. (73)

---

(73) PALACIOS LUNA, MANUEL. Op. Cit. Pág. 226



LOS SUJETOS DE ESTA LEY son todos aquellos que realicen actividades industriales o comerciales, más no cualquier actividad de este tipo, sino sólo aquellas relacionadas con la producción o distribución de las mercancías o servicios que la Ley enumera y que son las siguientes: (artículo 1o.)

I.- Artículos alimenticios de consumo generalizado:

II.- Efectos de uso general para el vestido de la población del --- país:

III.- Materias primas esenciales para la actividad de la industria - nacional:

IV.- Productos de las industrias fundamentales:

V.- Artículos producidos por ramas importantes de la Industria Nacional:

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

VII.- Los servicios que afecten la producción, distribución y comercialización de mercancías anotadas en las fracciones precedentes y todos --- aquellos servicios que se refieran a materias de interés público o beneficio general. Por lo que hace imponer precios máximos (facultad que al Ejecutivo Federal concede el artículo 2 de la Ley), quedan exceptuados los servicios su jetos a tarifas expedidas por autoridad competente y fundados en la Ley.

Añade el artículo 1o. que el Ejecutivo determinará las mercancías - y los servicios que deban considerarse incluidos en cada una de las fraccio-

nes referidas.

Con lo anterior queda claro que los sujetos a quien va dirigida la Ley son los comerciantes, industriales y prestadores de servicios en cuanto sus actividades se relacionen con los productos y servicios expresamente señalados, constituyéndose así en el instrumento que permite una intervención coercitiva en la producción y distribución de bienes y servicios, posibilitando así al gobierno para defender la economía y los grandes núcleos de población en el país.

Las atribuciones que al Ejecutivo Federal han sido otorgadas por medio de la presente Ley son:

Se le otorga al Ejecutivo Federal, la facultad de determinar las mercancías y los servicios que deban considerarse incluidos en cada una de las fracciones del artículo 10.

El Ejecutivo Federal tiene la facultad de imponer precios máximos al mayoreo o menudeo y fijar las tarifas de los servicios, en su caso, siempre sobre las bases de reconocimiento de una utilidad razonable, tratándose de las mercancías y servicios comprendidos en el artículo anterior. (artículo 2)

Otra atribución del Ejecutivo Federal es que podrá disponer, tratándose de las mercancías y servicios mencionados en el artículo 10., que no se eleven los precios de mercado y tarifas vigentes en fecha determinada, sin la previa autorización oficial. (artículo 3)

Se faculta al Ejecutivo Federal para obligar a las personas que ten

gan existencias de las mercancías comprendidas en el artículo 1o. a ponerlas a la venta a precios que no excedan de los máximos autorizados, excepto cuando las existencias de materiales, materias primas o mercancías en general -- que tengan los industriales, no sean mayores que las necesarias para el abastecimiento de sus actividades durante un año. (artículo 4)

Esta facultad procura evitar los acaparamientos de mercancías que ocasionan insatisfacción de la demanda popular, con la consiguiente inquietud y malestar que este hecho trae consigo y que normalmente conlleva la pretensión de lograr un incremento en el precio, o bien, impedir que ante la -- perspectiva de un posible incremento, los fabricantes o comerciantes oculten productos o mercancías para sacarlas a la venta una vez que el aumento haya sido autorizado, obteniendo con ello una ganancia inmerecida en perjuicio de la colectividad.

Esta Ley faculta al Ejecutivo Federal para que, cuando el volúmen de las mercancías sea insuficiente en relación con la demanda, puede adoptar una o más de las siguientes medidas: (artículo 5)

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

-Imponer racionamientos, con la intervención oficial que sea necesaria;

-Establecer prioridades para atender las demandas preferentes por razones de interés general;

-Fijar bases conforme a las que se podrán adquirir con propósito de

abasto, distribución o comercialización.

El Ejecutivo Federal, está autorizado, en todo caso, para definir el uso preferente que deba darse a las mercancías comprendidas en el artículo 10. (artículo 6)

Otra de las facultades del Ejecutivo Federal es aquella por medio de la cual puede dictar disposiciones sobre la organización de la distribución de mercancías, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen el encarecimiento de los productos. (artículo 7)

De suma importancia es la facultad otorgada al Ejecutivo Federal por el artículo 8, toda vez que aún cuando podría entenderse como limitante de la garantía individual consagrada en el artículo 50. constitucional, no lo es, puesto que la propia Constitución establece las reservas o limitaciones a dichos derechos.

El Ejecutivo Federal está facultado, tratándose de las mercancías enumeradas en el artículo 10., para decidir sobre los artículos que preferentemente deberán producirse por las fábricas, siempre que no se afecten los resultados económicos de las mismas, o bien, en caso contrario, que se otorgue a éstas la compensación respectiva.

El Ejecutivo Federal está autorizado para imponer las restricciones a las importaciones o exportaciones cuando así lo requieran las condiciones de la economía nacional y el mejor abastecimiento de las necesidades del país. (artículo 9)

Otra atribución del Ejecutivo Federal, es la de decretar la ocupa-

ción temporal de negociaciones industriales, cuando ello sea indispensable para mantener o incrementar la producción de las mercancías comprendidas en el artículo 10., o bien, a fin de que las actividades de la empresa respectiva se desarrollen conforme a las disposiciones que las autoridades dicten con apego a la Ley o a sus reglamentos. (artículo 12)

Para el eficaz cumplimiento de las funciones que le encomienda la Ley, el Ejecutivo Federal tiene la facultad de imponer sanciones administrativas como: (artículo 13)

I.- Multas de \$100.00 hasta \$500.000.00. En caso de que persista la infracción podrá imponerse multa por cada día.

II.- Arresto hasta por 36 hrs., si el infractor no paga la multa en su oportunidad, su arresto no excederá de 15 días.

III.- Clausura por 90 días o clausura definitiva a negociaciones comerciales.

RECURSOS DE RECONSIDERACION.- Las personas afectadas por las resoluciones que el Ejecutivo Federal dicte con apoyo en la presente Ley y los Reglamentos, podrá solicitarlo dentro del plazo de 8 días, aportando los datos y pruebas pertinentes. (artículo 16)

Las facultades a que se refieren los artículos 10. párrafo final, 8- y 12, deberán ser ejercidos mediante decreto que dicte el Presidente de la República. Las demás atribuciones del Ejecutivo Federal concedidas por esta Ley, se otorgan también al Titular de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. (artículo 18)

El Ejecutivo Federal, podrá constituir, en los términos del Reglamento, organismos consultivos, integrados por elementos oficiales y particulares, para que colaboren en el cumplimiento de dicha Ley y sus Reglamentos. (artículo 17)

Para el debido y eficaz cumplimiento de esta Ley, así como de las disposiciones emanadas de ella, las autoridades locales prestarán al Ejecutivo Federal la colaboración que sea necesaria. (artículo 20)

#### 1.5.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, EN MATERIA DE ALIMENTACION Y -- ABASTO. (74)

La política alimentaria tiene como objeto asegurar el abasto de alimentos a la población en condiciones adecuadas de calidad y precio. Las acciones correspondientes abarcan desde la producción hasta la comercialización y el consumo, pasando por el acopio, transporte, distribución, almacenamiento y la transformación industrial de alimentos.

Ante el deterioro de la balanza comercial agropecuaria, la suficiencia alimentaria ha cobrado una prioridad fundamental, es preciso revertir el deterioro del sector agrícola con el aumento de su producción y su productividad global en el uso y asignación de los recursos. Asimismo, se fortalecerá

---

(74) P. N. D. Págs. 107 y 108

la pesca como una de las mejores opciones para contribuir a la suficiencia --  
alimentaria y elevar la calidad de la dieta.

Se promoverá la competencia de los mercados, a través de sistemas de  
información, mecanismos de protección al consumidor, programas de desconcen--  
tración y una política de precios congruente con la estrategia económica.

La política de subsidios se orientará fundamentalmente al consumo de  
alimentos de los grupos de bajos ingresos.

Se pondrá mayor atención a la alimentación de preescolares, lactan--  
tes y mujeres gestantes, por la importancia de estas etapas en la configura--  
ción de aptitudes.

## 2.- FINANZAS.

Todos los ciudadanos estamos sometidos a la obligación de colaborar con el fisco, con el Estado, y la característica esencial en esta materia, - es la existencia de facultades discrecionales de la Administración Pública.

Siendo el objetivo del Estado la realización de los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades de la colectividad, surge la imperiosa necesidad del Estado de allegarse fondos económicos necesarios para la realización de sus fines.

Esta actividad, que tiene una importancia primordial en el Estado moderno, ha recibido el nombre de actividad financiera, la cual, ha sido definida por el fiscalista Joaquín B. Ortega como "la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines". (75)

La actividad financiera del Estado conoce tres momentos fundamentales: (76)

a) El de la obtención de ingresos, los cuales pueden influir al Estado tanto por institutos de Derecho Privado, como es la explotación de su pro-

---

(75) JOAQUIN B. ORTEGA, Citado por SERGIO DE LA GARZA en "Derecho Financiero" Ed. Porrúa, 13a. Edición. México 1985. Pág. 5

(76) DE LA GARZA, SERGIO. "Derecho Financiero". Ed. Porrúa, 13a. Edición - México 1985. Pág. 6



pio patrimonio (empresas industriales, renta de inmuebles, venta de bienes, etc.), como por medio de institutos de Derecho Público, por ejemplo los diversos tipos de tributos, o por institutos mixtos como la contratación de em préstamos o la emisión de Bonos.

b) El manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente.

c) La realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la realización de los servicios públicos, etc.

Es hasta este momento de la actividad financiera del Estado, que se determina el nacimiento del Derecho Financiero que para Sergio de la Garza es: "El conjunto de normas que regulan la actividad financiera del Estado, en sus tres momentos: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado". (77)

---

(77) Ibidem. Pág. 17

## 2.1.- BASES CONSTITUCIONALES DE LAS FINANZAS PUBLICAS.

En primer término encontramos la fracción IV del artículo 31 de la Constitución vigente, que determina la obligación de los mexicanos de "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

En el artículo 73 fracción VII la Constitución da facultad al Congreso de la Unión para "Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto".

La fracción VIII del mismo artículo, da al Congreso la facultad de expedir leyes pertinentes para que 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; en el entendimiento de que todo empréstito sólo tendrá como destino la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos.

En el artículo 74 fracción IV, encontramos expresamente la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones necesarias que, a su juicio, deban decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

En el párrafo segundo del mismo artículo, se establece la obligación del Ejecutivo Federal para hacer llegar a la Cámara las correspondien--

res iniciativas de Leyes de Ingresos y los Proyectos de Presupuesto, a más tardar el 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre. Deberán comparecer los Secretarios de Hacienda y Crédito Público y el de Programación y Presupuesto.

El párrafo tercero de la citada fracción IV del artículo 74, autoriza implícitamente la existencia de partidas secretas que constituyen uno de los principales obstáculos para que efectivamente se controle el gasto público por el órgano Legislativo Federal. Dicho párrafo prescribe que "No podrá haber otras partidas secretas fuera de las que se consideren necesarias, por ese carácter. En el mismo presupuesto, las que emplearán los Secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República".

El siguiente párrafo se refiere a que la revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto "Conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los programas".

El párrafo quinto establece la posibilidad de determinar responsabilidades si existen discrepancias entre las partidas gastadas y las partidas del presupuesto, o bien si se carece de exactitud o justificación en los gastos efectuados, según la Contaduría Mayor de Hacienda.

Los últimos dos párrafos disponen que la Cuenta Pública del año anterior debe ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los primeros diez días del mes de junio. Sin embargo se puede ampliar el plazo de la presentación de la iniciativa de Leyes de Ingresos y de los Presupuestos de Egresos, así como de la Cuenta Pública mediante solicitud funda

da del Ejecutivo Federal a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente.- En todo caso se exige la comparecencia del Secretario del Despacho correspondiente para informar de las razones que lo motivan.

La función revisora de la Cuenta Pública, es una de las funciones más importantes de la Cámara de Diputados y del Congreso de la Unión.

## 2.2.- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO. (78)

LA AUTORIDAD COMPETENTE es el Ejecutivo Federal que a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, interpreta y aplica esta Ley. (artículo 10.)

EL OBJETO DE ESTA LEY es normar el Presupuesto, la Contabilidad y el Gasto Público. (Segunda parte del artículo 10.)

El Gasto Público Federal son las erogaciones por el gasto corriente inversión financiera, inversión física, pagos pasivos o deuda pública que realizan: (artículo 2)

- El Poder Legislativo
- El Poder Judicial.
- La Presidencia de la República.

---

(78) LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO. Ed. Porrúa. 23a. - Edición. México 1990.

- Las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal.
- La Procuraduría General de la República.
- Los Organismos Descentralizados.
- Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.
- Los Fideicomisos en los que el Gobierno Federal sea el fideicomitente.

La programación del Gasto Público Federal, se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal. (artículo 4)

La Secretaría de Programación y Presupuesto realizará las actividades de programación, presupuesto, control y evaluación del Gasto Público Federal. (artículo 5)

El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, autorizará la participación estatal en las empresas, sociedades, -- asociaciones civiles o mercantiles, ya sea para su creación o para aumentar su capital. (artículo 8)

Asimismo, el Presidente de la República, está facultado para constituir o para incrementar fideicomisos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la única fideicomitente del Gobierno Federal. (artículo 9)

El Gasto Público Federal se basará en los presupuestos que se formularán con apoyo en los programas. Los presupuestos se elaborarán cada año.-- (artículo 13)

A la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponde examinar los presupuestos, para cuidar que se defina el tipo y fuente de recursos-

para su financiamiento. (artículo 14)

El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo para expresar, durante un año a partir del 1o. de enero, las actividades, obras y servicios públicos a cargo de las entidades que el mismo presupuesto señale. (artículo 15)

El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá los gastos de los Poderes Federales, del Departamento del Distrito Federal y de las demás Entidades Federales. (artículo 16)

Para formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades deben formular sus anteproyectos, con base en los programas respectivos. (artículo 17)

Las entidades enviarán sus anteproyectos a la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuando no se presenten en los plazos señalados, la Secretaría queda facultada para formularlos.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal se deben presentar al Presidente de la República por la Secretaría de Programación y Presupuesto, para ser enviados a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de noviembre del año inmediato anterior al que corresponda. (artículo 20)

Para aumentar o crear nuevas partidas del Proyecto de Presupuesto, primero se debe hacer la iniciativa de Ingresos correspondiente, si con ello se altera el equilibrio presupuestal. (artículo 22)

El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá asignar los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal a los programas que estime convenientes. (artículo 25)

La Tesorería de la Federación efectuará los cobros y los pagos a la Presidencia de la República, a los Secretarios de Estado, al Departamento del Distrito Federal y a la Procuraduría General de la República. (artículo 26)

Los pagos al Poder Legislativo y al Judicial se harán a través de sus Tesorerías.

El ejercicio del Gasto Público queda a cargo del Presidente de la República y de la Secretaría de Programación y Presupuesto. (artículo 27)

Concluida la vigencia del Presupuesto de Egresos de la Federación sólo se podrán hacer pagos con base en él, por los conceptos devengados en el año que corresponda y siempre que estén contabilizados debida y oportunamente. (artículo 29)

LOS SUJETOS OBLIGADOS de esta Ley, son: "Quienes ejerzan Gasto Público Federal, están obligados a proporcionar a la Secretaría de Programación y Presupuesto la información sobre el gasto y permitir visitas y auditorías para comprobarlos". (artículo 37)

Las entidades llevarán su propia contabilidad del Gasto Público de acuerdo a las normas que fija la Ley; proporcionarán a la Secretaría de Pro--

gramación y Presupuesto la información presupuestal, contable, financiera y de cualquier otra índole que le requiera (artículos del 39 al 41).

Los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emanen de las entidades serán consolidadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que es responsable de formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal y someterla a consideración del Presidente de la República.

Los órganos competentes de la Cámara de Diputados y de Senadores -- del Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, remitirán los estados e información a que se refiere el párrafo anterior al Presidente de la República, para que éste ordene su incorporación a la cuenta -- anual de la Hacienda Pública Federal.

El Departamento del Distrito Federal formulará su cuenta pública -- anual, la que someterá al Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto para los fines ya mencionados (artículo 43).

La Secretaría de Programación y Presupuesto está facultada para dictar las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal y al Patrimonio de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal (artículo 45).



Las funciones y demás personal de las entidades a que se refiere -- el artículo 2 (ya mencionado), serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o del Patrimonio de cualquier entidad de la Administración Pública Federal, por actos u omisiones que le sean imputables (artículo 46).

### 2.3.- LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA. (79)

La Deuda Pública está constituida por las obligaciones de pasivos, directos o contingentes derivados del financiamiento a cargo de: (artículo 10.)

-El Ejecutivo Federal y sus dependencias

-El Departamento del Distrito Federal

-Los organismos descentralizados

-Las empresas de participación mayoritaria

-Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, o el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados o las empresas de participación mayoritaria.

---

(79) LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA. Ed. Porrúa. 23a. Edición. México --- 1990.

LA AUTORIDAD COMPETENTE es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependiente del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación e interpretación de esta Ley. (artículo 3)

OBJETO.- La presente Ley considera como financiamiento a la contratación dentro o fuera del país de créditos, empréstitos o préstamos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; la adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se haga a plazo; los pasivos contingentes y la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores. (artículo 2)

El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y -- Crédito Público; el Departamento del Distrito Federal; los organismos descentralizados; las empresas de participación mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal (artículo 1o.) son los sujetos de derecho de esta Ley.

Le corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (artículos 4 y 5)

-Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal.

-Elaborar el programa financiero del sector público, con base en el cual se manejará la deuda pública.

-Autorizar a las entidades para gestionar y contratar financiamientos externos.

-Vigilar que los recursos procedentes de financiamiento constitutivos de la deuda pública se destinen a la realización de proyectos y actividades que apoyen los planes de desarrollo económico y social y que generen ingresos para sus pagos.

-Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal.

-Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan.

-Vigilar que se hagan los pagos de capital e intereses de los créditos contratados por las entidades.

-Concretar directamente los financiamientos a cargo del Gobierno Federal.

-Someter a la autorización del Presidente de la República las emisiones de Bonos del Gobierno Federal que se coloquen dentro y fuera del país. Estas emisiones constituirán obligaciones generales directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los términos fijados en las actas de emisión.

-Tomar las medidas de carácter administrativo relativas al pago del principal, liquidación de intereses, comisiones, gastos financieros. Requisitos y formalidades de los actos de emisión de los valores y documentos contractuales respectivos que se deriven de los empréstitos concertados.

-Autorizar a las entidades paraestatales para la contratación de -

financiamientos externos.

-Llevar el registro de la deuda pública del sector público.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe autorizar a las entidades del sector público federal para negociar oficialmente sobre créditos externos de dinero y capitales. (artículo 6)

El manejo que hagan las entidades de recursos provenientes de financiamientos contraídos, será supervisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (artículo 7) Los financiamientos que contrate o autorice dicha Secretaría deberán estar comprendidos dentro del programa financiero y en el programa general de deuda. (artículo 8)

PROCEDIMIENTO.- El Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal. (artículo 9)

El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la Cuenta Anual Pública y al remitir el Proyecto de Ingresos.

El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso las iniciativas a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, debe proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del Presupuesto Federal del ejercicio correspondiente.

El Congreso de la Unión podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejer

cer montos adicionales de financiamiento, cuando a juicio del mismo Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de esta autorización informará inmediatamente al Congreso de la Unión. (artículo 10)

Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, serán la base para la contratación de créditos necesarios para el financiamiento de los Presupuestos Federales y del Distrito Federal. (artículo 12)

El Ejecutivo Federal y sus dependencias pueden contratar financiamientos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (artículo 17).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevará el registro de las operaciones financieras, sobre el monto, características y destino de los recursos captados. (artículo 27)

Los titulares de las entidades están obligados a comunicar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los datos de todos los financiamientos contratados y de los movimientos que con éstos se realicen. (artículo 28)

Se crea la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público como órgano auxiliar de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (artículo 30)

### 3.- FOMENTO INDUSTRIAL

Uno de los aspectos fundamentales de toda política económica es el referente al crecimiento y desarrollo industrial.

Resulta estratégica la presencia del Estado en la actividad industrial, como productor directo de bienes y servicios a través de las empresas públicas y como regulador y promotor de las acciones que deben llevar a cabo los particulares en el contexto de nuestra economía mixta.

El Estado como regulador y promotor se vale de estímulos, incentivos, subsidios, protecciones aduaneras y cambiarias para responder a las metas claramente definidas tanto en el sistema económico como en la Constitución Política.

#### 3.1.- BASES CONSTITUCIONALES.

Le corresponde al Estado Mexicano el Fomento Industrial y son los artículos 25 y 26 constitucionales los que le dan al Poder Ejecutivo Federal las facultades para orientar la economía y fomentar su desarrollo.

El artículo 25 plantea los principios básicos del Sistema Económico Nacional.

Al Estado se le atribuye de acuerdo a dicho artículo, la rectoría del desarrollo nacional. Por desarrollo nacional debe entenderse, según los términos de la Constitución, el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; el desarrollo nacional supone el perfeccionamiento de la vida de la colectividad y abarca las distintas actividades nacionales.

En el párrafo segundo se mencionan las diversas actividades que de

be realizar el Estado como rector del desarrollo. Estas consisten en planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica.

Establece el párrafo tercero que al desarrollo económico nacional concurrirán los sectores público, social y privado, deben entenderse los sectores como ámbito de actividad económica definidos por el tipo de propiedad de los medios de producción que caracterizan a cada uno de ellos. Así, el sector público de la economía es el integrado por las empresas de propiedad pública, ya sea total o mayoritariamente.

El sector social está constituido por las actividades económicas fundadas en la propiedad social. Esta se configura por formas de apropiación colectiva de los medios de producción.

El sector privado es el conformado por los medios de producción de propiedad privada.

Es importante hacer referencia a que la disposición constitucional prevee que la concurrencia de los sectores en la actividad económica deberá hacerse con responsabilidad social.

Constitucionalmente se establece así, las bases de lo que se denomina economía mixta, en la que participan diversas formas de propiedad sin que unos excluyan a los otros.

Al Congreso de la Unión se le otorgan facultades para regular en esta materia, como se desprende del artículo 73 constitucional en las siguientes fracciones:

XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarro

rrollo económico y social.

XXIX-E.- Para expedir leyes para la programación, concertación y ejecución de acciones del orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan por objeto o finalidad la producción de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

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 y difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiera el desarrollo nacional.

### 3.2.- TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA

En los países desarrollados, el Estado dedica atención considerable al desarrollo de la ciencia y tecnología. En contraste, las economías menos desarrolladas suelen dedicar pocos esfuerzos a este campo, haciendo -- que la investigación en estas áreas sea muy restringida.

En términos generales esta situación se traduce en una creciente dependencia tecnológica del exterior.

La tecnología es una de las fuentes más importantes de la riqueza moderna, constituyendo uno de los rasgos característicos de nuestra época -- porque al ser humano le proporciona bienes y satisfactores que requiere para vivir y ofrece mejores métodos de producción y explotación de nuestras actividades.

Ignacy Sachs define a la tecnología como "El conocimiento organi-



zado para fines de producción". (80)

La tecnología son los medios y mecanismos para la fabricación y comercialización de bienes y servicios.

La propiedad esencial de la tecnología es su transmisibilidad, o sea que puede transmitirse a una o a varias personas, y ésto la convierte en una mercancía porque tiene un valor de uso y un valor de cambio.

Quien adquiere tecnología lo hace con el fin de fabricar artículos y comerciar con ellos.

El Estado Mexicano no regulaba la adquisición de tecnología, al ver esto los propietarios cometían grandes abusos en perjuicio de la industria nacional, fué así como en 1973 se crea la Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología, esta Ley trata de que la tecnología adquirida promueva nuestro desarrollo, que no subordine la industria nacional a los intereses de los proveedores, que no se nos suministre tecnología obsoleta e inadecuada y crea un registro para conocer las condiciones de los contratos para planear mejor el desarrollo industrial del país.

---

(80) IGNACY SACHS. Citado por ARELLANO GARCIA en "Derecho Internacional". Ed. Porrúa. México 1981

3.3.- LEY SOBRE CONTROL Y REGISTRO DE LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA Y EL USO Y EXPLOTACION DE PATENTES Y MARCAS. (81)

EL OBJETO DE ESTA LEY es el control y orientación de la transferencia de tecnología, así como el fomento de fuentes propias de tecnología. -- (artículo 1o.)

Se deberán de inscribir en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, para los efectos de esta Ley, todos los convenios, contratos y demás actos que deban surtir efectos en el territorio nacional, relativos a: (artículo 2)

-La concesión de uso o autorización de explotación de marcas; de patentes de invención o de mejoras; de los certificados de invención; de modelos y dibujos industriales.

-Las concesiones de derecho de autor que impliquen explotación industrial.

-La cesión de marcas y patentes.

-La cesión o autorización de uso de nombres comerciales.

-La transmisión de conocimientos técnicos mediante planos, diagramas

---

(81) LEY SOBRE EL CONTROL Y REGISTRO DE LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA Y EL USO Y EXPLOTACION DE PATENTES Y MARCAS. Ed. Porrúa. 15a. Edición. -- México 1990

mas, modelos, instructivos, etc.

-La asistencia técnica y los programas de computación.

-La provisión de ingeniería básica o de detalle.

-Los servicios de administración de empresas; asesoría, consultoría y supervisión cuando se presten por personas físicas o morales extranjeras.

No quedan comprendidos entre los actos, convenios o contratos que deban ser inscritos en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología - los que se refieren a: (artículo 3)

-La internación de tecnología extranjera para instalar fábricas o maquinaria, o efectuar reparaciones.

-El suministro de diseños, catálogos o asesoría que se adquieran con las maquinarias.

-La asistencia en reparaciones o emergencias siempre que se deriven de un acto contrato o convenio que haya sido inscrito anteriormente.

-La instrucción técnica que se proporcione por instituciones docentes o centros de capacitación de personal.

-La explotación industrial de derechos de autor referida a las ramas editorial, cinematográfica, fonografía, de radio y televisión.

-Los convenios de cooperación técnica internacional celebrados entre gobiernos.

LOS SUJETOS OBLIGADOS de esta Ley, para solicitar la inscripción de actos, convenios o contratos son: (artículo 5)

-Las personas físicas o morales mexicanas.

-Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

-Los extranjeros residentes en México y las personas físicas o morales extranjeras establecidas en el país.

-Las sucursales de empresas extranjeras establecidas en el territorio nacional.

-Las personas físicas o morales extranjeras que celebren actos, -- convenios o contratos que surtan efectos en la República Mexicana.

LA AUTORIDAD COMPETENTE para la aplicación de esta Ley es el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

PROCEDIMIENTO.- Los actos, convenios o contratos a que se refiere el artículo 2 de esta Ley, deberán ser presentados ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para su inscripción en el registro dentro de los 60 días hábiles siguientes a la fecha de celebración. En caso de que sean presentados dentro de este plazo, si son procedentes la inscripción surtirá efectos desde la fecha en que se presentaron. Cualquier modificación que se introduzca en los actos, convenios o contratos también deberán ser presentados para su registro en los mismos términos. (artículo 10)

Los actos, convenios o contratos que no hayan sido inscritos en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología serán nulos. (artículo 11)

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial deberá resolver sobre la procedencia o improcedencia de la inscripción en el Registro dentro de los 90 días hábiles siguientes a aquél en que se presenten. (artículo 12)

**RECURSOS DE REVOCACION.** - Las personas que se consideren afectadas por las resoluciones que dicte la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, podrán solicitar dentro de los 15 días hábiles siguientes en que surta efectos la notificación en los términos que señala el Código de Procedimientos Civiles, la reconsideración de dichas resoluciones debe estar acompañada de los elementos de prueba que se consideren convenientes. (artículo 13)

Las pruebas ofrecidas y admitidas deberán desahogarse en un término no mayor de 30 días hábiles.

### 3.4.- INVERSION EXTRANJERA.

La inversión extranjera es un medio de desarrollo y a la vez una dependencia económica y política. Satisface necesidades de países en vías de desarrollo, como el nuestro, que requiere de recursos exteriores para su evolución, es un medio que complementa el escaso ahorro nacional y de iniciarse en nuevas tareas de industrialización, mejora los sistemas productivos, incrementa la fuerza de trabajo y reduce las importaciones de productos

elaborados. (82)

La inversión extranjera es complementaria de nuestro capital, ya que se orienta a nuevos campos de actividades y establecimientos, de nuevas industrias, debe ajustarse a nuestras leyes, no debe desplazar al capital nacional en las actividades cubiertas adecuadamente por nuestras empresas y debe aceptar participación mexicana tanto en el capital como en la administración.

El Estado para lograr el desarrollo del país, se vale de diferentes recursos ya sean impuestos, recursos naturales o bien prestación de servicios, etc., dentro de éstos encontramos a la inversión extranjera.

La necesidad de crear más empleos en nuestro país y la necesidad de avanzar en la tecnología, su utilización tanto en la industria como en el campo y para obtener de su aplicación y desarrollo los satisfactorios vitales que el crecimiento de la población requiere, hacen que la inversión extranjera sea indispensable para complementar la inversión nacional.

### 3.5.- LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA. (83)

---

(82) ARELLANO GARCIA. "Derecho Internacional Privado". Ed. Porrúa. México 1981.

(83) LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA. Ed. Porrúa. 15a. Edición. México 1990.

EL OBJETO DE ESTA LEY es el de promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país. (artículo 1o.)

LOS SUJETOS OBLIGADOS tratándose de inversión extranjera son: --  
(artículo 2)

Las personas físicas o morales extranjeras; las unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica y las empresas mexicanas en las que participen mayoritariamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Los extranjeros que adquieran bienes en la República Mexicana, -- aceptan por ese mismo hecho, considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar la protección de su gobierno, bajo pena, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieran adquirido. (artículo 3)

El Estado se reserva, de manera, exclusiva las actividades siguientes: (artículo 4)

-Petróleo y los demás hidrocarburos.

-Petroquímica básica.

-Explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear.

-Minería.

- Electricidad.
- Ferrocarriles.
- Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas. Se reservan de manera exclusiva a los mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros:

- Radio y T.V.
- Transporte automotor urbano, interurbano y carreteras federales.
- Transporte aéreo y marítimos nacionales.
- Explotación forestal.
- Distribución de gas.
- Las que fijen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.

Los extranjeros, las sociedades extranjeras y las sociedades mexicanas que no tengan la cláusula de exclusión de extranjeros, no podrán adquirir el dominio directo de tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta kilómetros de las playas.

Las personas físicas extranjeras podrán adquirir el dominio sobre bienes de tierras y aguas u obtener concesiones para la explotación de aguas (artículo 27 constitucional, fracción I párrafo primero), previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores (artículo 7).

El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras depende de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y está bajo la dirección de un Secretario Ejecutivo que es designado por el Presidente de la República (artículo 23).



La Comisión Nacional de Inversión Extranjera se integra por los titulares de la Secretaría de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial, del Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia (artículo 11).

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras es la autoridad competente y tiene las siguientes atribuciones: Resolver sobre el aumento o --disminución del porcentaje en que podrá participar la inversión extranjera -- en las diversas áreas geográficas o de actividades económicas del país, cuando no existan disposiciones legales o reglamentarias que fijen un porcentaje determinado.

- Resolver sobre los porcentajes y condiciones conforme a las cuáles se recibirá la inversión extranjera en los casos en que se amerite un --tratamiento especial.

- Resolver sobre la inversión extranjera que se pretenda efectuar -- en empresas establecidas o por establecerse en México; sobre la participación de la inversión extranjera existente en México, en nuevos campos de la actividad económica.

La Comisión para determinar la conveniencia de autorizar la inversión extranjera y fijar los porcentajes y condiciones conforme a las cuáles se regirá, debe tomar en cuenta (artículo 13):

- Si es complementaria a la nacional.
- Que no desplace a empresas nacionales que estén operando satisfactoriamente ni dirigirse a campos cubiertos adecuadamente por ellas.

- Tener en cuenta los efectos positivos sobre la balanza de pagos; sobre el incremento de las exportaciones; sobre el empleo; sobre la ocupación y capacitación de técnicos y personal administrativos de nacionalidad mexicana.

- La incorporación de insumos y componentes nacionales en la elaboración de sus productos.

- Su contribución al desenvolvimiento de las zonas de menor desarrollo económico.

- Sus efectos sobre el nivel de precios y la calidad de la producción.

- La identificación del inversionista extranjero con los intereses del país y su vinculación con centros de decisión económica del extranjero.

PROCEDIMIENTO.- Las solicitudes se tramitarán por conducto del Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (artículo 15).

Se deben inscribir en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras: (artículo 23)

- Las personas físicas o morales extranjeras que realicen inversiones reguladas por esta Ley.

- Las sociedades mexicanas en cuyo capital participen extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por esta Ley.

- Los títulos representativos de capital que sean propiedad de extranjeros o estén dados en garantía a favor de éstos.

-Las resoluciones que dicte la comisión.

Serán nulos los actos que se efectuen en contravención de esta Ley y los que debiéndose inscribir en el Registro no se inscriban. (artículo -- 28)

3.6.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, EN MATERIA DE ACTIVIDAD ECONOMICA. (84)

En la actividad económica se eliminarán la aplicación discrecional e injustificada de las normas que regulan en esta materia; se promoverán reglas claras y estables que permitan a las empresas planear para el mediano y largo plazos, realizar transacciones confiables a un costo moderado y contar con la capacidad de exigir el cumplimiento de contratos de una manera barata y rápida. Para este fin los lineamientos a seguir serán:

-Se eliminarán las barreras a la entrada y salida de mercados, y se promoverá la incorporación de todos los agentes productivos al sector -- formal de la economía.

-Se buscará beneficiar, de manera especial, a la pequeña y mediana industria.

---

(84) P.N.D. Págs. 88, 89, 56.

-Se terminará con las prácticas monopólicas y oligopólicas de algunos proveedores y clientes, que inhiben la competencia y generan ganancias extraordinarias, en detrimento de los pequeños y medianos industriales y de los consumidores.

El Estado en uso de sus facultades constitucionales, induce y regula la acción de los sectores privado y social y actúa utilizando sus propios recursos. Instrumentos fundamentales de la acción de gobierno son las entidades paraestatales que actúan en áreas estratégicas y prioritarias de la economía.

El Estado mantendrá la propiedad y el control de las áreas estratégicas que señala el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución; acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafías y comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; ferrocarriles.

Las metas en materia de actividad económica son:

1.- Alcanzar de manera gradual, un crecimiento sostenido de la actividad económica cercano al seis por ciento anual, como condición para proveer empleos seguros y bien remunerados a la población que se incorpora a la fuerza de trabajo y avanzar en la erradicación del desempleo y subempleo.

2.- Reducir la inflación a niveles compatibles con la estabilidad cambiaria en un marco de equilibrio de la balanza de pagos, para que las fluctuaciones en el mercado de divisas no propicien un resurgimiento inflacionario. Esto implica reducir gradualmente la inflación interna hasta al-

canzar un nivel similar a la inflación internacional, que en la actualidad es cercana al cinco por ciento anual.

3.7.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, EN MATERIA DE INVERSIÓN EXTRANJERA. (85)

Con la apertura comercial, los beneficios potenciales de la inversión extranjera aumentan considerablemente y se convierten en un complemento natural de la inversión nacional. La mayor competencia que propicia la apertura del mercado nacional evita que las empresas extranjeras puedan gozar de utilidades extraordinarias, provenientes de mercados desprotegidos y a costa del consumidor, y desalienta la fabricación de productos de mala calidad y el uso de tecnología obsoleta en sus países de origen, prácticas que son comunes en economías cerradas a la competencia del exterior.

La inversión extranjera directa, complementaria de la nacional, es benéfica por cuatro razones:

-Genera empleos, directo e indirectos, permanentes y bien remunerados.

-Provee al país recursos frescos para el sano financiamiento de las empresas.

---

(85) P.N.D. Págs. 87 y 88

-Aporta tecnologías modernas a la planta industrial

-Alienta el esfuerzo exportador del país.

A condición de que no se vulnere nuestra soberanía ni nuestra cultura, es conveniente una mayor participación de la inversión extranjera en los campos permitidos por la Ley en la materia. La condición general es -- que dicha inversión compita, en el mercado nacional, con otros productores - nacionales y extranjeros, sin recibir subsidios explícitos o cubiertos.

Con el objeto de fomentar la inversión extranjera directa en forma conveniente para el país, los reglamentos y procedimientos aplicables se --- orientarán a:

1.- Hacer que los procedimientos de autorización de las nuevas inversiones permitidas por la Ley sean automáticos, expeditos y transparentes.

2.- Simplificar trámites, definir requisitos con precisión, y dar fluidez institucional a los procedimientos.

3.- Aprovechar al máximo las aportaciones tecnológicas y el acceso a los mercados de exportación de la inversión extranjera.

4.- Crear los mecanismos para que la nueva inversión extranjera no genere presiones adicionales sobre los mercados financieros nacionales.

#### 4.- TURISMO.

El turismo ocupa un lugar importante tanto como fuente de empleos - como generador de divisas.

El Derecho Económico y Social, se aplica a la reglamentación del tu rismo, ya que forma parte de la balanza de pagos.

La balanza de pagos es el documento contable, que suministra las -- transacciones económicas que han sido realizadas durante un año.

Este documento sirve para informarnos de la marcha económica del -- país, se forma por: ( 86 )

- 1.- Importaciones y exportaciones.
- 2.- Movimientos migratorios (turismo o braceros).
- 3.- Movimientos erráticos de capital, que es todo lo relacionado - con movimientos u operaciones bancarias.

La actividad turística se ha convertido en uno de los capítulos más importantes de nuestra balanza de pagos, ya que las erogaciones que hacen -- los viajeros constituyen una entrada de divisas que benefician a la economía nacional.

La función social del turismo en México es la de generar divisas, - estructurar empleos e intercambio cultural.

---

(86) PALACIOS LUNA, MANUEL. OP. CIT. Pág. 225.

poseedores de predios forestales o a las personas morales que ellos mismos constituyan, con cláusula de exclusión de extranjeros. (artículo 50)

Los permisos de aprovechamientos que se expidan a favor de los propietarios y poseedores particulares de predios, se otorgarán preferentemente a grupos solidarios organizados. Dichos permisos solo podrán transferirse con la autorización de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. (artículo 55)

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos otorgará a los ejidos y comunidades o a las organizaciones que se constituyen conforme a la Ley Federal de la Reforma Agraria, permisos intransferibles para el aprovechamiento de sus recursos forestales. (artículo 54)

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, previo el cumplimiento de la garantía de audiencia, está facultada a modificar, suspender o revocar los permisos de aprovechamiento.

Quando exista un inminente daño a los ecosistemas, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología determinarán la conveniencia de revocar, modificar o revocar los permisos de aprovechamiento. (artículo 6) Procede, igualmente, la suspensión de permisos de aprovechamiento por resolución de autoridad judicial competente; a petición de la autoridad agraria en las zonas litigiosas de ejidos o comunidades; por incumplimiento de las obligaciones impuestas en los permisos; por aprovechar menos del 50% de la cantidad autorizada, salvo caso fortuito o fuerza mayor. (artículo 57)

Los permisos de aprovechamiento se revocan por ceder o transferir--



#### 4.2.- LEY FEDERAL DEL TURISMO. (87)

EL OBJETO de esta Ley es el programar y promover la actividad turística; proteger, conservar, crear y mejorar los recursos atractivos turísticos nacionales; proteger y auxiliar a los turistas y regular, clasificar y controlar los servicios turísticos. (artículo 2)

LOS SUJETOS obligados de esta Ley son los turistas y los prestadores de servicios turísticos. (artículo 3)

Turista es la persona que viaja, trasladándose temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual, o que utilice algunos de los servicios turísticos. Sujeto al tiempo que fija la Ley General de Población, que es de seis meses.

El prestador de servicios turísticos es la persona física o moral que proporcione o contrate la prestación de dichos servicios turísticos.

Se considera como servicio turístico: (artículo 4)

-Los hoteles, moteles, albergues y cualquier otro establecimiento destinado a hospedaje.

- Las agencias de turismo.
- Los transportes para el servicio exclusivo del turista.
- Los establecimientos para proporcionar alimentos.

LA AUTORIDAD COMPETENTE es el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Turismo (artículo 1).

La Secretaría de Turismo es una dependencia del Ejecutivo Federal encargada de fomentar el turismo, para lo cual llevará a cabo acciones para proteger, mejorar, incrementar y difundir los atractivos y servicios turísticos del país, así como fomentar las corrientes turísticas nacionales y las provenientes del exterior (artículo 29).

PROCEDIMIENTO.- La actividad turística sujeta a los prestadores de servicios, al cumplimiento de determinados requisitos como su registro ante la Secretaría de Turismo, la obtención de su cédula y la aceptación de prácticas de vigilancia de sus establecimientos (artículo 58).

La Secretaría de Turismo intervendrá en las controversias que se susciten entre los turistas y los prestadores de servicios turísticos, ya que es responsable de asistir, auxiliar y de proteger a los turistas (artículo 77).

La ley establecerá los diversos recursos por causas de violación a la Ley o a sus reglamentos.

RECURSO DE QUEJA.- La Secretaría de Turismo recibirá y atenderá --

las quejas que los usuarios presenten por escrito, las que deberán de acompañarse, si es posible, de los elementos probatorios de los hechos asentados en la misma. (artículo 78)

Se faculta a la Secretaría de Turismo para hacer visitas de verificación cuando se presente una queja ante dicha Secretaría, derivada de la prestación de un servicio turístico, que a su juicio requiera de comprobación. (artículo 86 fracción II)

RECURSOS DE REVISION.- En contra de las sanciones que imponga la Secretaría de Turismo, dentro de los 15 días hábiles contados a partir de la resolución que se recurra.

#### 4.3.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, EN MATERIA DE TURISMO. (88)

En el turismo, a pesar del desarrollo alcanzado, en comparación con otros países, no se alcanza aún el nivel de actividad acorde con las potencialidades del sector.

Esta actividad requiere, para generar más empleos y divisas, de la modernización del servicio y del impulso a su infraestructura.

---

(88) P.N.D. Págs. 86 y 87

Este sector debe coadyuvar al desarrollo nacional y al equilibrio regional, mediante la ampliación y mejoramiento de la planta turística existente y el incremento de la afluencia del turismo nacional y extranjero, con la consecuente generación de empleos. En este proceso, la captación de divisas y la prestación del servicio a los nacionales son objetivos primordiales de la actividad.

En la actividad turística el trato al visitante es fundamental, es por ello que se promoverá la conciencia de todos los mexicanos en esta materia para la economía del país, y la captación de los prestadores de servicio en todos los niveles, especialmente en el transporte. Se estrechará el vínculo entre las instituciones encargadas de la captación y de las empresas -- del sector, así como las que realizan actividades conexas. Se fortalecerá la seguridad en las carreteras y en los lugares de atracción turística. Se facilitarán los trámites aduanales y de migración. Se pondrá atención en el incremento de vuelos comerciales y de fletamento y en las facilidades de internación del turismo por carretera. Asimismo se fomentará el turismo -- náutico, con énfases en los cruceros, así como el desarrollo de las marinas turísticas.

Existen períodos de ocupación plena y otros de ocupación casi nula. Mediante el fomento del turismo nacional en períodos de actividad baja, se propiciará una ocupación más uniforme, para abatir costos y precios. A este propósito contribuirá el incremento del turismo social en las temporadas adecuadas. Asimismo se promoverá el turismo cultural.

Se necesita adecuar la normatividad y regulación turística mediante la actualización de los reglamentos vigentes, así como de las políticas de precios y tarifas, buscando que garantice un nivel apropiado de competividad.

Se fortalecerá la función de F.O.N.A.T.U.R. para estimular el financiamiento de la oferta turística, agilizando los procedimientos de apoyo para la construcción de nuevas instalaciones hoteleras y de otras de carácter complementario, conjuntamente se diseñaran mecanismos para involucrar la participación de inversionistas privados, nacionales y extranjeros, en el financiamiento de programas de desarrollo de infraestructura y operación turística.

Dentro del marco de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, se fomentará la participación extranjera directa, buscando que ésta se acomode a las estrategias prioritarias del sector. Se buscará que la inversión extranjera contribuya con tecnología y -- estándares operativos de eficiencia que mejoren nuestra competividad internacional en la materia.

## 5.- RECURSOS NATURALES.

Los recursos naturales son todos aquellos elementos que proporcionan la naturaleza al hombre, que le sirven para satisfacer sus necesidades materiales, como su alimentación, su vestido, para mejorar su salud, los materiales para construir su habitación, etc.

El maestro Palacios Luna, nos dice, además de lo anterior, que "en torno a los recursos naturales disponibles, que son bienes económicos, se genera el proceso económico y el grado de desarrollo de una nación". (89)

Todas las naciones protegen los recursos naturales en sus Constituciones Políticas.

Los recursos naturales se clasifican en renovables y no renovables.

Los recursos naturales renovables son todos aquellos susceptibles de renovarse por la gracia de la ley natural, o bien, por la acción del hombre. Se controlan jurídicamente para disciplinar su uso y explotación.

Dentro de estos recursos encontramos la flora, la fauna, los minerales, el suelo y el agua.

---

(89) PALACIOS LUNA, MANUEL. Op. Cit. Pág. 108.

Los recursos naturales no renovables o agotables, son aquellos que se consumen con el uso, como el petróleo, combustibles nucleares y energía eléctrica.

La protección jurídica de los recursos naturales ha sido preocupación constante de los Estados, máxime cuando el desarrollo científico y tecnológico permite al hombre explotar y dominar su entorno natural en forma racional o irracional.

Las Constituciones y los textos legales referidos a la protección de los recursos naturales señalan algunos principios que caen en el área regulatoria del Derecho Económico y en el ámbito de la economía política del Estado. (90)

- 1.- Derecho a la protección en sí de los recursos naturales.
- 2.- Derecho a un aprovechamiento racional de los mismos, vía licencias, permisos, concesiones, etc.
- 3.- Fomentar y controlar las actividades económicas en relación a los recursos naturales.

---

(90) WITKER V., JORGE. "Derecho Económico" Ed. Harla. 1a. Edición, México 1985. Pág. 83

### 5.1.- BASES CONSTITUCIONALES DEL PETROLEO.

El párrafo cuarto del artículo 27 de nuestra Constitución, establece el dominio directo de la nación sobre todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; del petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

El párrafo sexto del mismo ordenamiento, señala que "tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos..."

El artículo 73 fracción X, señala que el Congreso de la Unión tiene la facultad de legislar en toda la República sobre hidrocarburos.

### 5.2.- LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO. (91)

Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional, -incluida la plataforma continental- en mantos o yacimientos, -cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los estados intermedios, y -

---

(91) LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO. Ed. Andrade. 15a. Edición. México 1986.



que componen el aceite mineral crudo o deriven de él. (artículo 1o.)

La industria petrolera abarca: (artículo 2)

La explotación, exportación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y venta de primera mano del petróleo, gas y los productos - que se obtengan del refinamiento de éstos; del gas artificial y de todos --- aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como mate--- rias primas industriales básicas.

La nación llevará a cabo la explotación y exploración del petróleo, del gas, de los productos que se obtengan de su refinamiento, así como del - gas natural y de los derivados del petróleo, a través de Petróleos Mexicanos, que es una institución pública descentralizada. (artículo 4)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público o el Poder Ejecutivo - Federal le asignarán a Petróleos Mexicanos los terrenos que solicite para fi nes de exploración o explotación petroleras. (artículo 5)

Petróleos Mexicanos podrá celebrar con personas físicas o morales - contratos de obras y de prestación de servicios. (artículo 6)

El Ejecutivo Federal establecerá zonas petroleras en terrenos que - por su posibilidad petrolífera así lo ameriten, por decreto presidencial. -- (artículo 8)

La industria petrolera es de la exclusiva jurisdirección federal - (artículo 9), y es de utilidad pública prioritaria sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos. (artículo 10)

El Ejecutivo Federal dictará las disposiciones relacionadas con la

vigilancia de los trabajadores petroleros y las normas petroleras a que deberá estar sujeta la explotación. (artículo 11)

### 5.3.- LEY ORGANICA DE PEMEX. (92)

EL OBJETIVO DE PEMEX, es la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y venta del petróleo, gas natural, de todos aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas. (artículo 2)

PETROLEOS MEXICANOS es un organismo descentralizado del gobierno federal, de carácter técnico, industrial y comercial. (artículo 10.)

LA AUTORIDAD COMPETENTE es el Consejo de Administración y un Director General que dirigirá y administrará a Petróleos Mexicanos. (artículo 4)

El Consejo se forma por once miembros designados, seis de ellos -- que representarán al Estado, por el Ejecutivo Federal y los otros cinco por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

El Ejecutivo Federal designará un presidente y a un vicepresidente. Asimismo, el Ejecutivo Federal, nombrará al Director General y a los Subdirectores. (artículo 6)

---

(92) LEY ORGANICA DE PEMEX. Ed. Andrade. 15a. Edición. México 1986.

INSTITUTO MEXICANO DEL PETROLEO. (93)

Se crea este Instituto como organismo descentralizado de interés público y de carácter técnico, educativo y cultural. (artículo 1)

Sus objetivos son: (artículo 2)

- 1.- La investigación científica básica.
- 2.- El desarrollo de disciplinas de investigación básica aplicada.
- 3.- La formación de investigadores.
- 4.- La difusión de los desarrollos científicos y su aplicación en la técnica petrolera.
- 5.- La capacitación técnica personal obrera.

5.4.- BASES CONSTITUCIONALES DE LA REFORMA AGRARIA.

El artículo 27 Constitucional establece los principios del sistema agrario nacional.

La fracción X del mismo artículo, establece que los núcleos de población que carezcan de ejidos y que no puedan lograr su restitución, serán dotados con tierras y aguas para constituirlos.

La fracción XII, señala que las solicitudes de restitución o dotación se presentarán directamente a los Gobernadores de los Estados.

---

(93) INSTITUTO MEXICANO DEL PETROLEO. Ed. Andrade. 15a. Edición. México 1986.

La fracción VIII, se refiere a la nulidad de las enajenaciones de tierras y aguas y montes pertenecientes a pueblos, rancherías o comunidades hechas por autoridades políticas contraviniendo la Ley del 25 de junio de 1856.

5.5.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. (94)

EL OBJETO DE ESTA LEY es la restitución de tierras, bosques y aguas a quienes hayan sido privados de ellas cuando se compruebe: (artículo 191)-

I.- Que son propietarios de las tierras, bosques o aguas cuya restitución solicitan.

II.- Que fueron despojados por:

a) Enajenaciones hechas por los Jefes Políticos, Gobernadores de los Estados o cualquier otra autoridad local en contravención de la Ley del 25 de junio de 1856;

b) Concesiones, composiciones o ventas hechas por autoridad federal desde el 1o. de diciembre de 1857 hasta el 6 de enero de 1915, por las cuales se hayan ocupado ilegalmente los bienes objeto de la restitución; o ---

c) Diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período a que se refiere el inciso b), por compañías, jueces u otras autoridades locales o federales con los cuales se haya ocupado ilegalmente los bienes cuya restitución se solicite.

---

(94) LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Ed. Alco. 1a. Edición. México 1989.

**AUTORIDAD COMPETENTE.**- Son varias las autoridades competentes para aplicar la presente Ley. (artículo 2)

-El Presidente de la República.

-Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

-La Secretaría de la Reforma Agraria

-La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

-El Cuerpo Consultivo Agrario

-Las Comisiones Agrarias Mixtas.

La Secretaría de la Reforma Agraria es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar esta Ley y las demás Leyes Agrarias, en cuanto las mismas no atribuyan expresamente competencia a otras autoridades. (artículo 3)

El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, está facultado para dictar todas las medidas que considere necesarias para alcanzar los objetivos de esta Ley y sus resoluciones definitivas no podrán ser modificadas. Por resolución definitiva se entiende las que pongan fin a un expediente: (artículo 8)

-De restitución o dotación de tierras, bosques o aguas

-De la ampliación de las ya concedidas.

-De creación de nuevos centros de población.

-De reconocimiento y titulación de bienes comunales.

-De establecimientos de zonas urbanas de ejidos y comunidades.

## 5.6.- BASES CONSTITUCIONALES DE LOS MINERALES

El artículo 27 de nuestra Constitución en sus párrafos cuarto y --- sexto establece el régimen constitucional de la minería en México.

El párrafo cuarto señala el dominio directo de la Nación sobre todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos.

El párrafo sexto expresa que el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible. La explotación, uso o aprovechamiento de estas sustancias, solo se podrá realizar mediante concesión hecha por el Ejecutivo Federal.

El párrafo octavo nos señala que sobre los yacimientos minerales -- ubicados en la zona económica exclusiva, el Estado tiene un dominio eminente.

El artículo 73 fracción X, manifiesta que el Congreso de la Unión -- podrá legislar en toda la República sobre minería.

## 5.7.- LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE MINAS.

(95)

---

(95) LEGISLACION MINERA. Ed. Porrúa. 19a. Edición, México 1988.

El OBJETO DE ESTA LEY es fijar las normas para la explotación exploración, beneficio y aprovechamiento de las sustancias que constituyan depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos. (artículo 2)

LA AUTORIDAD COMPETENTE es el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Energía y Minas e Industria Paraestatal. (artículo 1o.)

LOS SUJETOS OBLIGADOS en materia de minería son: (artículo 6)

-El Estado a través del Consejo de Recursos Minerales y la Comisión de Fomento Minero.

-Las empresas de participación estatal minoritaria.

-Los particulares, sean personas físicas o morales.

El Ejecutivo Federal, mediante acuerdo con la Secretaría de Energía y Minas e Industria Paraestatal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está facultado para constituir empresas de participación estatal mayoritaria que se consideren necesarias para el desarrollo económico del país, su forma será la de sociedad anónima. (artículo 8)

El Ejecutivo Federal podrá otorgar concesiones para realizar explotación, explotación y beneficio de las sustancias minerales. (artículo 9)

Las concesiones solo se pueden otorgar a las personas físicas mexicanas; a los ejidos y a las comunidades agrarias, con las condiciones preferentes que fija la Ley de Reforma Agraria; a las sociedades cooperativas de

producción minera que estén constituidas de acuerdo con la Ley respectiva y autorizadas y registradas legalmente y las sociedades mercantiles mexicanas de acuerdo a lo dispuesto por la Ley. (artículo 11)

El Ejecutivo Federal podrá establecer mediante acuerdo con la Secretaría de Energía y Minas e Industria Paraestatal, reservas minerales nacionales. (artículo 71)

El Ejecutivo Federal interviene en el desarrollo de la minería mediante convenios con los interesados para: (artículo 89)

- La ejecución de estudios geológicos.
- Exploraciones mineras.
- Asesoramiento técnico minero o metalúrgico.
- Establecimiento de plantas de beneficio.
- Créditos refaccionarios y de avío.
- Estímulos y franquicias fiscales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, proyectará y determinará la ayuda económica que deba otorgarse en forma de reducción de impuestos, subsidios o convenios fiscales, de acuerdo con la Ley de Impuestos y Fomento de la Minería.

PROCEDIMIENTO.- La concesión o permiso debe tramitarse ante la Secretaría de Energía y Minas e Industria Paraestatal por escrito con los elementos de prueba necesarios como lo ordena la propia Constitución.



#### 5.8.- BASES CONSTITUCIONALES DE LOS RECURSOS FORESTALES Y DE LA PESCA.

El artículo 27, establece en su primer párrafo el dominio directo de las tierras y aguas comprendidas en el Territorio Nacional, "Corresponde originalmente a la Nación, ella tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares".

El párrafo tercero, del mismo artículo, señala que la Nación tiene la facultad de imponer modalidades a la propiedad privada y la facultad de regular el aprovechamiento de los recursos naturales para evitar su destrucción en perjuicio del interés público.

El párrafo octavo establece el dominio de la Nación sobre todos los recursos naturales de la plataforma continental y de los zócalos submarinos de las islas y los derechos de soberanía de la Nación en la zona económica exclusiva.

#### 5.9.- LEY FORESTAL. (96)

EL OBJETO DE ESTA LEY es el de ordenar y regular la administración, conservación, protección, fomento, restauración y aprovechamiento de los recursos forestales. (artículo 1o.)

---

(96) LEGISLACION FORESTAL Y DE CAZA. Ed. Porrúa. 9a. Edición México 1988.

LA AUTORIDAD COMPETENTE es el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la que ejercerá la administración forestal. Además queda facultada dicha Secretaría, para interpretar y aplicar la Ley en su aspecto administrativo. (artículo 5)

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría ya mencionada, celebrará con los Gobiernos de los Estados y el Gobierno del Distrito Federal -- convenios y acuerdos, entre otros sobre: (artículo 9)

-El fomento a la educación, capacitación, investigación y cultura forestal.

-Transferencia de recursos para la ejecución de las acciones previstas en los programas.

-El otorgamiento y promoción de la producción y distribución de productos y subproductos.

-El otorgamiento de estímulos y apoyos para el aprovechamiento y -- conservación forestal.

-El apoyo a las organizaciones sociales, sociedades cooperativas, -- para el desarrollo forestal.

El Ejecutivo Federal, a propuesta de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en su caso con la participación de las autoridades municipales, -- ordenará y delimitará, por medio de declaratorias, los terrenos forestales -- que deban permanecer como tales, los que se puedan reincorporar al uso forestal, los que sean susceptibles de ser utilizados en actividades agropecuarias y aquellas que deban permanecer inalterables.

Estas declaratorias se ajustarán a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo. (artículo 18)

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos podrá declarar: (artículo 22)

Usos, reservas y destinos de aquellas áreas que podrán dedicarse a actividades de protección y restauración forestal. El procedimiento para éstos corresponde a dicha Secretaría.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos establecerá y coordinará modelos para el uso óptimo de los recursos forestales y agropecuarios con la participación de los sectores estatal, social y privado. (artículo 25).

Las reservas nacionales forestales constituidas por declaratorias del Ejecutivo Federal, se harán en los terrenos forestales propiedad de la Nación. (artículo 30)

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, organizará y administrará estas reservas nacionales forestales y realizará en ellas trabajos de conservación, protección, restauración, fomento y aprovechamiento. (artículo 31)

El Ejecutivo Federal, podrá decretar el establecimiento de reservas nacionales, parciales, indefinidas o temporales. (artículo 41)

EL PROCEDIMIENTO para el aprovechamiento de los recursos forestales, está sujeto a los permisos que otorgue la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Los permisos de aprovechamiento forestal solo se otorgan a dueños o

poseedores de predios forestales o a las personas morales que ellos mismos constituyan, con cláusula de exclusión de extranjeros. (artículo 50)

Los permisos de aprovechamientos que se expidan a favor de los propietarios y poseedores particulares de predios, se otorgarán preferentemente a grupos solidarios organizados. Dichos permisos solo podrán transferirse con la autorización de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.- (artículo 55)

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos otorgará a los ejidos y comunidades o a las organizaciones que se constituyen conforme a la Ley Federal de la Reforma Agraria, permisos intransferibles para el aprovechamiento de sus recursos forestales. (artículo 54)

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, previo el cumplimiento de la garantía de audiencia, está facultada a modificar, suspender o revocar los permisos de aprovechamiento.

Quando exista un inminente daño a los ecosistemas, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Desarrollo Urbano y -- Ecología determinarán la conveniencia de revocar, modificar o revocar los -- permisos de aprovechamiento. (artículo 6) Procede, igualmente, la suspensión de permisos de aprovechamiento por resolución de autoridad judicial competente; a petición de la autoridad agraria en las zonas litigiosas de ejidos o comunidades; por incumplimiento de las obligaciones impuestas en los permisos; por aprovechar menos del 50% de la cantidad autorizada, salvo caso fortuito o fuerza mayor. (artículo 57)

Los permisos de aprovechamiento se revocan por ceder o transferir--

los permisos sin la autorización de la Secretaría de Agricultura y Recursos-Hidráulicos; por el incumplimiento de las obligaciones impuestas en los permisos y de las normas de preservación ecológica. (artículo 58)

Los permisos de aprovechamiento pueden extinguirse por el vencimiento de su vigencia; por caducidad; por deceso de la persona física o por disolución de la persona moral. (artículo 59)

Corresponde al Ejecutivo Federal establecer y organizar los servicios de inspección y vigilancia. (artículo 74)

El Ejecutivo Federal podrá celebrar convenios con los Gobiernos de las entidades Federativas y del Distrito Federal y con propietarios y poseedores de terrenos forestales, con objeto de que coadyuven con los servicios de vigilancia. (artículo 76)

RECURSO DE REVOCACION.- Los interesados o las personas inconformes podrán interponer este recurso contra las resoluciones que dicte la autoridad competente.

Se interpondrá por escrito ante la autoridad que haya proveído, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que se notifique la resolución que se recurra.

Este escrito debe expresar el nombre y domicilio del promovente, -- los agravios y los elementos de prueba que se consideren necesarios, acompañado de las constancias que acrediten la personalidad del promovente. (artículo 88)

5.10.- LEY FEDERAL DE PESCA. (97)

EL OBJETO DE ESTA LEY es el de fomentar y regular la pesca en beneficio social, mediante el uso y aprovechamiento óptimo de la flora y fauna acuática, para su explotación racional, distribución equitativa y adecuada conservación. (artículo 1o.)

La presente Ley, manifiesta que pesca es el acto de extraer, cultivar o capturar, por cualquier procedimiento, especies biológicas cuyo medio de vida total, parcial o temporal sea el agua. (artículo 8)

La pesca se clasifica en las siguientes categorías:

-De consumo doméstico, la que se efectue sin propósito de lucro y con el único objeto de obtener productos comestibles para el consumo de subsistencia. (artículo 10)

-De fomento, la que tiene como fin el estudio, la investigación científica, el cultivo, el desarrollo, la conservación de los recursos consuntivos por la flora y fauna acuática. (artículo 11)

-Comercial es la que se realiza con propósitos de obtener beneficios económicos. (artículo 12)

---

(97) LEY FEDERAL DE PESCA. Ed. Porrúa. 10a. Edición. México 1987

-Deportiva o recreativa. La que se práctica con fines de esparcimiento. (artículo 13)

-Didáctica, las que realizan instituciones educativas del país, reconocidas por la Secretaría de Educación Pública. (artículo 14)

SUJETOS OBLIGADOS.- La Secretaría de Pesca podrá otorgar concesiones para la pesca comercial a:

-Los mexicanos.

-Las sociedades cooperativas de producción pesquera

-Los ejidos y comunidades que tengan recursos pesqueros, así como a los que tengan condiciones para la acuicultura.

-Los pequeños propietarios que lleven a cabo en sus terrenos obras de infraestructura para la producción acuícola.

-Las sociedades, asociaciones o uniones de pescadores.

-Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

-Las sociedades mercantiles que se dediquen a la captura o cultivo de la flora y fauna acuática y que estén constituidas conforme a las leyes mexicanas y que tengan su domicilio en territorio nacional; además de que el 51% como mínimo de capital social con derecho a voto, esté suscrito por mexicanos o por sociedades mexicanas, cuya escritura social tenga cláusula de exclusión de extranjeros y establezca que la designación de la mayoría de los administradores recaiga en personas de nacionalidad mexicana. (artículo 26)

LA AUTORIDAD COMPETENTE para aplicar esta Ley, es el Presidente de la República, la Secretaría de Pesca y las dependencias de la Administración.

Pública Federal. (artículo 15)

PROCEDIMIENTO.- Para practicar las actividades que regula esta Ley, los interesados deberán solicitar a la Secretaría de Pesca el otorgamiento de:

CONCESIONES para la explotación y aprovechamiento comercial de alguno o algunos de los recursos de la flora o fauna acuática en aguas de propiedad nacional y el derecho de disponer de los productos que obtengan durante un período determinado. (artículo 19)

Las concesiones son transferibles y tendrán una duración de cinco a veinte años. (artículo 20)

Las concesiones no serán objeto de subconcesión, arrendamiento, gravamen o cualquier acto o contrato en virtud del cual una persona distinta -- del concesionario goce de los derechos derivados de tales concesiones. (artículo 21)

PERMISOS para el aprovechamiento de alguno o algunos de los recursos de la flora y la fauna acuática, sin que su otorgamiento puedan derivar a los permisionarios la permanencia en la actividad pesquera que haya sido permitida.

Estos permisos podrán ser revocados en todo tiempo. (artículo 37)

AUTORIZACIONES, se podrá autorizar a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana la ejecución de las siguientes actividades: (artículo



44)

- Adquirir en venta de primera mano las especies reservadas.
- Instalar artes de pesca fija, en aguas de jurisdicción nacional, solamente en adición a concesiones otorgadas o formando parte de éstas.
- Realizar la pesca didáctica.
- Pescar en alta mar y en zonas económicas exclusivas de otros países, a embarcaciones de matrícula y bandera mexicana.

Se extinguen las concesiones, permisos y autorizaciones por caducidad, revocación, anulación, renuncia, terminación de plazos y cancelación -- por infracciones a las disposiciones de la ley y su reglamento. (artículo 46)

**RECURSO ADMINISTRATIVO.**- La ley establece este recurso contra resoluciones de las autoridades competentes en materia de pesca. Estas resoluciones podrán ser recurridas dentro del término de 15 días hábiles siguiente a la fecha de notificación.

El recursos deberá dirigirse al titular de la Secretaría de Pesca.- (artículo 95)

El recursos se denominará de revisión y tiene por objeto confirmar, revocar o modificar las resoluciones administrativas. (artículo 97)

5.11.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, EN MATERIA DE RECURSOS NATURALES. (98)

CAMPO.- El objetivo fundamental del sector agrícola es aumentar la producción y productividad del campo. Para lograrlo es indispensable poner en práctica múltiples decisiones, entre otras, las siguientes:

-La descentralización hacia los Estados de la República de facultades y de recursos humanos, financieros y físicos.

-El fortalecimiento de la autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones.

-La concertación con los gobiernos y los productores de los Estados para elaborar y ejecutar los programas de desarrollo rural con la suma de -- los recursos locales y federales disponibles así como su uso coordinado.

-El ejercicio de una firme política para promover la eficiencia productiva y evitar el contrasentido de que, en un país con grandes carencias, existan recursos ociosos; tierras, instalaciones industriales entre otras.

Se trata de liberar la energía social acumulada en el campo mexicano, a partir del fortalecimiento de las estructuras y formas de organización que hayan demostrado eficacia.

---

(98) P.N.D. Págs. 71 y S. S.

Las tierras ejidales y comunales se han visto sujetas al comercio y al rentismo en una proporción importante, violándose las disposiciones legales en la materia. Garantizar su utilización productiva es la base fundamental del programa de desarrollo rural. Asimismo, evitar el minifundio -- disperso e improductivo es uno de los requisitos indispensables para impulsar e incrementar la productividad en el campo.

PESCA.- La pesca se ha consolidado como una importante actividad económica mediante la integración de una basta flota, el mejoramiento de su infraestructura portuaria, la diversificación de su planta industrial y la creciente preparación y formación del personal científico, técnico y operativo.

Como estrategia general, en lo interno se fomentará el aumento de la oferta y distribución de alimentos producidos por el sector, la generación de empleos e ingresos dentro de las comunidades campesinas y pesqueras, un desarrollo regional más equilibrado y un aprovechamiento mejor y más integral de los recursos naturales.

Por lo que toca a los mercados externos, se buscará aumentar el ingreso de divisas derivado de la pesca, y se favorecerá que los sectores privado y social amplíen la gama de productos exportables y diversifiquen los mercados de destino, coadyuvando a fortalecer la posición de México en la economía mundial.

Por otra parte se impulsará también la explotación pesquera en ---

áreas complementarias de otras actividades afines, que contribuyan a un uso más intensivo de los recursos naturales y a una mayor generación de divisas.

BOSQUES.- La silvicultura ofrece productos esenciales a un número considerable de habitantes del campo. Los recursos naturales son asimismo de gran importancia para el resto de la economía.

Los objetivos primordiales en esta materia son:

-Garantizar el abasto suficiente de la producción silvícola, sin deteriorar el recurso y mediante un aprovechamiento óptimo.

-Promover el bienestar de los habitantes de las regiones silvícolas.

-Garantizar el equilibrio ecológico.

-Revertir el deterioro de los bosques a través de la aplicación estricta de la legislación.

-Aumentar la extensión de los bosques en el territorio nacional, restaurando los ecosistemas.

-Promover la modernización de la industria forestal.

HIDROCARBUROS.- El petróleo es una de nuestras principales riquezas. Este recursos es propiedad de la nación, y su control y explotación -- permanecerán reservados al Estado tal y como lo establece la propia Constitución.

Pese a su relativa abundancia, al cabo de algunos decenios los hidrocarburos serán escasos en el país y en el mundo, es por ello que debe promoverse su utilización cada vez más racional y su ahorro en congruencia con los

avances tecnológicos. Se aprovecharán las oportunidades y las perspectivas del mercado mundial a través de una participación ampliada de los particulares en la petroquímica secundaria.

Se impulsarán las tareas de exploración de hidrocarburos para reforzar las reservas. Se fomentará la investigación y el desarrollo tecnológico para mejorar los procesos de extracción, refinación y transformación, y se tendrá mayor cuidado en la política petrolera internacional para mantener la presencia de México en el mercado mundial.

Con la programación de la inversión se promoverá un aprovechamiento cada vez mejor de la capacidad instalada. Se buscarán nuevas fuentes de financiamiento que permitan alcanzar un nivel de inversión acorde con los requerimientos del sector para atender las demandas del crecimiento económico y social.

En la medida en que lo permita la estabilización económica se adecuarán los precios y tarifas, teniendo como referencia el nivel de los precios internacionales.

MINERIA.- Los objetivos en esta materia se resumen en el abastecimiento adecuado de insumos minerometalúrgicos para la industria nacional, el fortalecimiento de su comercialización en el mercado exterior, y la promoción para integrar sus procesos de transformación, cuando tales actividades sean rentables.

El desarrollo de la siderurgia atenderá a la rentabilidad económica

la productividad y la competitividad, en el marco de las previsiones del com  
portamiento del mercado.

Para impulsar el desarrollo de la minería, se buscará intensificar-  
y ampliar su exploración, de modo que se tengan mayores conocimientos del --  
subsuelo. Se buscarán alternativas de financiamiento para impulsar la me--  
diana y pequeña minerías. Se modernizará la regulación minera y se fomenta  
rá el desarrollo de tecnologías propias y la adopción de las externas que --  
sean adecuadas para las condiciones y la capacidad del sector.

## **CAPITULO IV**

### **ATRIBUCIONES ECONOMICAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.**

El Estado interviene en la vida económica del país fundamentalmente a través de los instrumentos que posee el Ejecutivo Federal. Por medio de estos instrumentos tiene en sus manos amplios aspectos de la economía; entre los más importantes destacan la política monetaria, la política fiscal, la política de precios, la política del petróleo, petroquímica y gas, la política de importaciones y comercio exterior, la política de energía eléctrica, la política de aguas, la política forestal, la política industrial y la política turística.

El Ejecutivo Federal, a través de estos instrumentos resuelve problemas tales como la inflación en el país, las consecuencias de la crisis en el Golfo Pérsico o el desequilibrio económico internacional, por mencionar algunos.

Como no es posible hacer referencia a cada uno de esos instrumentos por ser tan amplios, solo haré mención de los que a mi juicio son los más importantes.

#### 1.- INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL PROCESO ECONÓMICO.

El 30 de diciembre de 1950 se promulgó la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, con el objeto de que el Presidente pueda intervenir en las diferentes facetas del proceso económico: producción, distribución y consumo (99)

(99) LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA. ----  
Ed. Andrade, 15a. Edición. México 1986.



Esta Ley, que ha sufrido algunas modificaciones posteriores, es de tan especial trascendencia que el maestro Andrés Serra Rojas afirma que "es el punto de partida de un nuevo orden jurídico" respecto de las relaciones del Estado con las cuestiones comerciales e industriales, y que "constituye el documento legislativo más importante sobre el intervencionismo de Estado en México, a parte, desde luego, de los artículos correspondientes de la --- Constitución Política". (100)

El entonces ministro de economía, Antonio Martínez Báez expresó: -- "se trata de una Ley de previsión para hacer frente a condiciones que alteran la vida económica; son disposiciones preventivas para colocar al gobierno en la posibilidad de actuar en defensa de la economía y de los grandes núcleos de población del país. Es un conjunto de normas que, por sus propósitos del más alto interés público, debe existir permanentemente". (101)

La presente Ley fué objetada de inconstitucionalidad, estimando que ninguno de los preceptos constitucionales eran aplicables para justificar su constitucionalidad. Además, se agregaba, que nuestro país tiene una legislación de tipo liberal que no permite las intromisiones del Estado en la vida económica, violándose por lo tanto, el artículo 28 de la Constitución, al

---

(100) SERRA ROJAS, ANDRES. "DERECHO ADMINISTRATIVO". Ed. Porrúa, 14a. Edición. México 1988. Tomo II. Pág. 424.

(101) CITADO POR ANDRES SERRA ROJAS, en "DERECHO ADMINISTRATIVO". Ed. --- Porrúa. 14a. Edición. México 1988. Tomo II. Pág. 424.

crearse un régimen diverso del de libre empresa, pero este precepto constitucional es el mejor apoyo de la Ley sobre Atribuciones, relacionado con el artículo 131 de la propia Constitución.

Es razonable que esta Ley haya provocado y siga provocando reacciones desfavorables, ya que se trata de una Ley que afecta a numerosos e importantes intereses, privilegios y derechos preestablecidos.

Esta Ley tiende a impedir alteraciones en los factores de la economía como alzas excesivas e injustificadas de precios, hacer frente a fenómenos de escasez en los abastecimientos de materias primas, contrarrestar el encarecimiento de artículos de primera necesidad y evitar así que se causen graves perjuicios a la población.

El Ejecutivo Federal, con esta Ley tiene diversas facultades y entre otras encontramos la facultad de imponer precios máximos al mayoreo o menudeo con el reconocimiento de la obtención de una utilidad razonable. Está facultado también para imponer la obligación, a las personas que tengan existencia de las mercancías de ponerlas a la venta a precios que no excedan los máximos autorizados, evitando así el acaparamiento.

## 2.- LOS EMPRESTITOS.

El artículo 73 constitucional en su fracción VIII faculta al Congreso de la Unión para:

- 1.- Establecer las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación.
- 2.- Aprobar esos mismos empréstitos.
- 3.- Reconocer y mandar pagar la deuda nacional.
- 4.- Los empréstitos deben celebrarse solo para la ejecución de --- obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 constitucional.

El Congreso fijará las normas bajo las cuales el Ejecutivo podrá celebrar los empréstitos, además de aprobar cada uno de esos empréstitos.

La validez de la deuda pública de la Nación se perfecciona cuando el Congreso de la Unión la reconoce y la manda pagar. Los empréstitos constituyen parte fundamental de la deuda pública que el Congreso reconoce a través de las disposiciones contenidas en el Presupuesto de Egresos que le presenta el Presidente de la República y que, en su caso, la Cámara de Diputados aprueba. Esta es una materia muy delicada para el país, pues no solo lo compromete económicamente sino también políticamente.

### 3.- POLITICA FISCAL.

#### 3.1.- LEY DE INGRESOS.

En materia hacendaria hay tres actos del Ejecutivo Federal que revisten de especial importancia; estos actos deben ser aprobados por el Congreso de la Unión o por la Cámara de Diputados y son: La Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública.

El Poder Legislativo, respecto de ellos, tiene lo que se ha denominado "el poder de la bolsa", es decir que el Ejecutivo no podrá recaudar ni gastar un centavo si previamente no ha sido autorizado por el Órgano Legislativo.

La presentación del proyecto de la Ley de Ingresos es facultad exclusiva del Presidente de la República de acuerdo con el artículo 74 fracción IV de nuestra Constitución. Es atribución del Congreso la aprobación, en su caso, de la Ley de Ingresos, conforme a la fracción VII del artículo 73 constitucional.

La Ley de Ingresos realiza una enumeración de las materias sobre las cuales se puede cobrar impuestos, pero no especifica la cuota, los sujetos -- del impuesto, la manera de cobrarse, sino que estos aspectos están contenidos en leyes específicas. Los impuestos contenidos en leyes específicas tienen vigencia anual, porque anual es la Ley de Ingresos de acuerdo al artículo 74. Si la Ley de Ingresos omite mencionar una materia, sobre ella no se podrán cobrar impuestos.

El Ejecutivo Federal a través de la Ley de Ingresos tiene en sus manos la política fiscal de la Federación y del Distrito Federal y la determinación de cuánto se va a gastar, en qué se va a gastar y cómo se va a gastar; para poder solventar dichos gastos, el Ejecutivo hace un cálculo aproximado de los ingresos que necesita, los que en su mayoría provendrán de los impuestos, derechos, productos, etc., y este cálculo lo plasmará en la Ley de Ingresos. Pero también en la propia Ley, se hace el cálculo de los recursos que se necesitarán para cubrir el Presupuesto.

### 3.2.- PRESUPUESTO DE EGRESOS.

El Presupuesto de Egresos es la relación de gastos que se autorizan a los Poderes Legislativo y Judicial, a las Secretarías y Departamentos de Estado, a los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, así como el cálculo de las erogaciones que se realizarán por concepto de inversiones y deuda pública.

El Presupuesto tiene una duración anual y su aprobación es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados. Así la autorización de gastos es anual y constitucionalmente el único gasto que se puede hacer sin que se encuentre en el Presupuesto, es el que señala el artículo 75 Constitucional cuando establece que no se debe dejar de indicar la remuneración a un empleado establecido por la Ley, pero si se omite fijar esa retribución, se entiende que se recibirá la señalada en el presupuesto anterior en la Ley que estableció el empleo.

El proyecto de Presupuesto de Egresos es un proyecto de Ley, y la Cámara de Diputados le podrá hacer todas las modificaciones que crea necesaria.

### 5.3.- CUENTA PÚBLICA.

El objeto de la Cuenta Pública es conocer los resultados de la gestión, para que se pueda comprobar si los gastos han seguido los criterios señalados en el Presupuesto y si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas.

A través de la Cuenta Pública el Presidente debe justificar tanto legal como contablemente los gastos que se ha efectuado, y que su actuación se enmarcó dentro del cuadro legal que la propia Cámara de Diputados le señaló en el Presupuesto. Este es el acto más importante por medio del cual la Constitución requiere que el Poder Ejecutivo sea controlado respecto a los gastos: que el dinero se gastó en lo que aprobó la propia Cámara, y que el manejo de ese se ha hecho con eficacia.

## CONCLUSIONES.

1.- El Ejecutivo Federal ejerce una presencia definitiva en la conducción del proceso económico y en el bienestar de la Nación, debido a que cuenta con una amplia gama de facultades y atribuciones conforme a la Ley.

2.- En México, las raíces de los antecedentes en cuanto a la figura del Ejecutivo, se generan en la época colonial en sus aspectos: económicos, políticos y sociales.

3.- Se puede afirmar que la Constitución no es solo un sistema de normas jurídicas, sino también un programa de reformas económicas y sociales que dotan al Estado de poderes y facultades para alcanzar los objetivos de bienestar de la comunidad.

4.- Los principios fundamentales del Derecho Económico y Social están contenidos en nuestra Constitución principalmente en los artículos: 3, 4, 5, 11, 25, 26, 27, 28, 31, fracción IV, 73, 74, 89, 90, 123 y 131.

5.- Entre las facultades y obligaciones más importantes del Poder Ejecutivo establecidas en la Constitución, encontramos las mencionadas en los artículos 29, 27, 73, fracciones VI y VII, 89, 102 y 131.

6.- El Poder Ejecutivo posee múltiples facultades que le son conferidas por la Constitución y por leyes secundarias, además de otras que se derivan a su favor por las condiciones y características de nuestro sistema político y que no están previstas en ninguna norma jurídica.

7.- La naturaleza de las funciones que desarrolla el Poder Ejecutivo pueden dividirse en:

Funciones políticas, que se refieren a la conducción del sistema político en general, con manifestaciones tales como las relaciones con otros poderes, la representación internacional, etc.

Funciones económicas, por las que el Presidente interviene en la regulación de la economía, a través de elementos como el gasto, la inversión pública, la política fiscal, etc.

Funciones sociales, por las que interviene en la educación, el trabajo, la seguridad social.

8.- Además de las facultades que le otorga la Constitución, las leyes reglamentarias otorgan al Poder Ejecutivo, otras atribuciones entre ellas:

La participación en el proceso económico a través de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, que le otorga las facultades necesarias para intervenir en las actividades industriales o comerciales relativas a la producción y distribución de mercancías y para la prestación de servicios varios.

Los lineamientos que se establecen en materia fiscal o monetaria cuentan con diversos instrumentos que se utilizan en el control y regulación de la actividad social y privada a corto y largo plazo.

Por ejemplo: la política fiscal contempla problemas tales como la asignación de recursos, la distribución del ingreso, el empleo, la estabili-



dad de precios y el crecimiento económico. El instrumento específico de esta política que está en manos del Poder Ejecutivo es la Ley de Ingresos y -- Presupuesto de Egresos.

9.- La política económica debe ser comprendida como la formulación de decisiones económicas emanadas desde y referidas a un poder político constituido.

10.- El Poder Ejecutivo tiene en sus manos variados instrumentos de política económica que le permiten intervenir en el desenvolvimiento económico general para lograr determinados objetivos de crecimiento y desarrollo a través de la dirección de la política fiscal, la política monetaria, la política de comercio exterior, la política de precios y la política crediticia.

11.- El Poder Ejecutivo también cuenta con funciones sociales, las que encontramos reglamentadas en la propia Constitución, como son entre --- otras: educación, salud, vivienda y recursos naturales.

12.- La Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica tiene por objeto que el Presidente de la República pueda intervenir - en las diferentes facetas del proceso económico: producción, distribución y consumo. Esta Ley tiende a impedir alteraciones en los factores de la economía como alzas excesivas e injustificadas de precios; hacer frente a fenómenos de escasez de artículos de primera necesidad.

13.- La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos ponen en manos del Poder Ejecutivo la política fiscal de la Federación y del Distrito Fede-

ral. Determina cuánto se va a gastar, en qué se va a gastar y cómo se va a gastar; para liquidar esos gastos el Presidente hace un cálculo aproximado de los ingresos que necesita y este cálculo lo plasmará en la Ley de Ingresos. En la propia Ley se hace el cálculo de los recursos que se necesitarán para cubrir el presupuesto.

14.- La discusión no se puede centrar en la intervención o no intervención del Estado (representado principalmente en el Ejecutivo) en el proceso económico debido a que está demostrado que su intervención se ha convertido en condición para la reproducción misma del sistema. En este sentido, - los propósitos y objetivos económicos se encuentran indisolublemente ligados a objetivos políticos, y la decisión de atender ciertos problemas económicos y sociales salvaguardan las estructuras e instituciones políticas de la sociedad. De esta manera los objetivos de la política económica están íntima y simultáneamente ligados a la preservación del ente jurídico potestativo de nominado Estado.

15.- En todo caso, la discusión a futuro debe versar sobre las opciones y modalidades de la intervención estatal y de las atribuciones del Ejecutivo en la dinámica económica. Es decir, la discusión es en el sentido que si dicha intervención derive en forma autoritaria o permita avanzar hacia nuevos grados de participación social y formas democráticas. La primera opción implicaría retroceder hacia etapas ya superadas por la historia. La segunda, se daría bajo nuevos espacios de concertación y bienestar social.

BIBLIOGRAFIA.

- ARELLANO GARCIA. "Derecho Internacional Privado". Ed. Porrúa, México 1981.
- CORUJOVA, ARMANDO, "La Ideología de la Revolución Mexicana". Ed. Era, 4a.- Edición. México 1975.
- CARPIZO MACREGOR, GEORGE. "El Presidencialismo Mexicano". Ed. Siglo XII.- 8a. Edición. México 1988.
- CIAVARRIN N., JUAN. "Los Hombres de la Independencia". Ed. Costa Amic. 1a. Edición. México 1958.
- DE LA GARZA, SERGIO. "Derecho Financiero". Ed. Porrúa. 13a. Edición. México 1985.
- DOMINGUEZ VARGAS, SERGIO. "Teoría Económica y Derecho". Ed. Porrúa. 8a.- Edición. México 1979.
- FERGUSON, C.E. "Teoría Microeconómica". Ed. Fondo de Cultura Económica. - 1a. Edición. México 1971.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. "Introducción al Estudio del Derecho Mexicano". Tomo II. U.N.A.M. 1a. Edición. México 1983.
- LOPEZ ROSADO, DIEGO. "Curso de Historia Económica de México". U.N.A.M. - 2a. Edición. México 1963.
- NANCISIDOR, JOSE. "Hidalgo, Morelos y Guerrero". Ed. Grijalbo. 2a. Edición. México 1970.

- MARGADANT S., GUILLERMO. "Introducción al Estudio del Derecho Mexicano".--  
Ed. Esfinge. 8a. Edición. México 1988.
- MONTESQUIEU. "El Espíritu de las Leyes". Ed. Diana. México 1966.
- OCHOA CAMPOS, MOISES. "La Revolución Mexicana, sus Causas Económicas". Tomo I. Ed. Talleres Gráficos de la Nación. 1a. Edición. México 1966.
- PALACIOS LUNA, MANUEL. "Derecho Económico". Ed. Porrúa. 2a. Edición. México 1986.
- ROMERO FLORES, JESUS. "La Obra Constructiva de la Revolución Mexicana". Tomo II. Ed. Costa-Amic. 1a. Edición. México 1960.
- SERRA ROJAS, ANDRES. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. 14a. Edición. México 1988.
- SILVA HERZOG, JESUS. "Breve Historia de la Revolución Mexicana". Tomo I.-  
Ed. Fondo de Cultura Económica. 1a. Edición. México 1960.
- SILVA HERZOG, JESUS. "Breve Historia de la Revolución Mexicana". Tomo II.  
Ed. Fondo de Cultura Económica. 2a. Edición. México 1962.
- TENA RAMIREZ, FELIPE. "Leyes Fundamentales de México 1808-1987". Ed. ----  
Porrúa. 15a. Edición. México 1987.

- ULLOA, BERTHA. "Historia de la Revolución Mexicana". Ed. Colegio de México. 1a. Edición. México 1983. Tomo IV.
- VILLORO, LUIS. "Historia General de México". Ed. Colegio de México. 2a. Edición. México 1977.
- WIONCZEK M. "Transferencia de Tecnología y Estrategia de Industrialización". U.N.A.M. México 1973.
- WITKER V., JORGE. "Derecho Económico". Ed. Harla. 1a. Edición. México 1985.
- DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO DE LA UNION DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1950.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.

## LEGISLACION

-CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. U.N.A.M. México 1985.

-LEY GENERAL DE SALUD. Ed. Porrúa. 6a. Edición. México 1990.

-LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO. Ed. Porrúa. -- 23a. Edición. México 1990.

-LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA. Ed. Porrúa. 23a. Edición. México 1990.

-LEY SOBRE EL CONTROL Y REGISTRO DE LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA- Y EL USO Y EXPLOTACION DE PATENTES Y MARCAS. Ed. Porrúa. 15a. Edición. - México 1990

-LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSTION EX-TRANJERA". Ed. Porrúa. 15a. Edición. México 1990.

-LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA. Ed. Andrade. 15a. Edición. México 1986.

-LEY FEDERAL DE TURISMO. Ed. Andrade. 15a. Edición. México 1986.

-LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Ed. Porrúa. Alco. 1a. Edición -- México 1989.

-LEY FEDERAL DE PESCA. Ed. Porrúa. 10a. Edición. México 1987.

-LEY FEDERAL DE EDUCACION. Ed. Andrade. 15a. Edición. México 1986

- LEY FEDERAL DE VIVIENDA. Ed. Porrúa. 8a. Edición. México 1988
- LEGISLACION MINERA. Ed. Porrúa. 19a. Edición. México 1988.
- LEGISLACION FORESTAL Y DE CASA. Ed. Porrúa. 9a. Edición. México 1988.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Ed. Porrúa -- 6a. Edición. México 1990
- LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PE TROLEO. Ed. Andrade. 15a. Edición. México 1986.
- LEY ORGANICA DE PEMEX. Ed. Andrade. 15a. Edición. México 1986
- LEY DE PLANEACION. Ed. Porrúa. 23a. Edición. México 1990.