



679  
2ij  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO  
ECONOMICOS**

**EL ASPECTO ECONOMICO Y LAS FACULTADES  
DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MATE -  
RIA ECONOMICA EN MEXICO**

**T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :**

**ENRIQUE ALEJANDRO QUIJANO GONZALEZ**

**ASESOR: LIC. JOSÉ ANTONIO ALMAZÁN A.**

**1 9 9 1**

**FALLA DE ORIGEN**



## **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.

**EL ASPECTO ECONOMICO Y LAS FACULTADES DEL  
PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA  
EN MEXICO**

<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>1</b>
<b>I. ANALISIS DE LOS CONCEPTOS BASICOS DE ECONOMIA EN UN SISTEMA CAPITALISTA.....</b>	<b>11</b>
A. Definición de economía.....	11
B. Adam Smith, y la división del trabajo, el origen y uso del dinero.....	13
C. Otro elemento que regula el precio de las mercancías: El Mercado.....	16
D. La frase famosa de Smith: la mano invisible .....	17
E. La definición de capitalismo, principales elementos de desarrollo, sus etapas.....	18
<b>II. ELEMENTOS BASICOS DEL DERECHO ECONOMICO.....</b>	<b>26</b>
A. Hacia una definición del Derecho económico.....	26
B. El Derecho de la economía y el Derecho económico.	29
C. Tendencias socio-jurídicas del Derecho económico en México, a partir de 1917.....	33
D. La empresa y la tecnología, entornos clave en la transformación del Derecho económico.....	37
E. El Derecho económico y social en la Constitución de 1917.....	41
<b>III. ESTRUCTURA JURIDICA DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA ECONOMICA.....</b>	<b>46</b>
A. La Planeación, y la Ley de Planeación.....	46
B. El Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994.....	52
C. Facultades del Congreso de la Unión en materia económica.....	58
D. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados en materia económica.....	63

<b>IV. LAS FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.....</b>	<b>71</b>
A. El Poder Ejecutivo Federal y la Administración ... Pública Federal.....	71
B. Las funciones en Materia Económica de las Secretarías de Estado.....	77
B.1. Secretaría de Gobernación.....	77
B.2. Secretaría de Relaciones Exteriores.....	78
B.3. Secretaría de la Defensa Nacional.....	79
B.4. Secretaría de Marina.....	80
B.5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público....	80
B.6. Secretaría de Programación y Presupuesto....	82
B.7. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.....	84
B.8. Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.....	85
B.9. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.	86
B.10. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.....	88
B.11. Secretaría de Comunicaciones y Transportes..	89
B.12. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología..	91
B.13. Secretaría de Educación Pública.....	92
B.14. Secretaría de Salud.....	92
B.15. Secretaría de Trabajo y Previsión Social....	93
B.16. Secretaría de la Reforma Agraria.....	94
B.17. Secretaría de Turismo.....	95
B.18. Secretaría de Pesca.....	95
C. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.	98
C.1. Los organismos descentralizados.....	98
C.2. Las empresas de participación estatal.....	100
C.3. Los fideicomisos públicos.....	104
D. Las facultades del Ejecutivo Federal en Materia Económica.....	107
D.1. La Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo -- Federal en Materia Económica.....	107
D.2. La Ley Federal de Protección al Consumidor.	111
D.3. Las Facultades del Ejecutivo Federal en Comercio Exterior.....	116
D.4. El Tratado de Libre Comercio, expresión máxima del Comercio Exterior por parte del Ejecutivo Federal.....	121
D.4.1. Antecedentes del Comportamiento Económico de México.....	122

D.4.2. Objetivos Fundamentales que se buscan con la firma del Tratado de Libre Comercio.....	125
D.4.3. Aspectos Jurídicos, base para la celebración del Tratado de Libre Comercio.....	129
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>134</b>
<b>GRAFICAS.....</b>	<b>137</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>145</b>

EL ASPECTO ECONOMICO Y LAS FACULTADES  
DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN  
MATERIA ECONOMICA EN MEXICO

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

Al iniciar la descripción de los fenómenos sociales por parte de algún investigador o estudioso, el primer paso a seguir es delinear un parámetro descriptivo que sirva de fundamento, a efecto de elaborar la construcción de una hipótesis o simple ensayo.

El partir de un punto de estudio nos sitúa en el campo bien de las ciencias exactas o de las ciencias sociales, y al percatarnos que el presente trabajo lleva por título Las Facultades en Materia Económica del Ejecutivo Federal en México, es de fácil deducción que nos hayamos en el ámbito de las ciencias sociales y humanas, y que debemos de mencionar, aunque de manera somera los principios de Economía que rigen los factores sociales que influyen de manera decisiva en la formación de normas jurídicas que, posteriormente son aplicados a una realidad social determinada.

Ciertos cambios sociales tuvieron lugar en Europa, principalmente, a fines del siglo XVIII, las tiranías monárquicas fueron saliendo del ámbito representativo social, dando lugar a Constituciones con principios de libertad

ciudadana, en las que se consagraban principios de sufragio universal, un hombre un voto, mayor seguridad en caminos y vías de comunicación marítima y terrestre, se consolidan algunos estados nacionales; hay mayor interés por mejorar los sistemas productivos y de organización administrativa hacia los negocios. Tienen lugar importantes descubrimientos científicos y técnicos aplicados al proceso productivo, como fué el invento de las máquinas de vapor, la mejora en la fabricación de hilados y tejidos.

En el campo educativo y de investigación de las ciencias económicas Adam Smith publica en 1776, su libro que lo haría famoso a partir de allí: "La Riqueza de las Naciones", lo que vino a representar un estudio serio para explicar los fenómenos económicos que tenían lugar cuando un individuo únicamente pensaba en su propio beneficio, como si fuera guiado por una mano invisible que controlaba la economía, o la explicación del "valor de cambio de las mercancías" al entrar en el mercado; y el porqué algunos cambios tenían lugar en un país antes que en otro, no obstante, parecidos desarrollos en sus estructuras sociales y culturales. Por ejemplo se dice que Italia estaba más preparada para que allí tuviera lugar la Revolución Industrial, y sin embargo fue en Inglaterra en donde se implementó la producción en serie, con los consabidos cambios en toda su estructura cultural y política.

A estos ciclos del capitalismo, como fue llamado este nuevo sistema de producción, en el que su principal motor era la ganancia, tuvieron lugar importantes críticas como fueron las

aportaciones de Karl Marx en su obra "El Capital" publicado en 1867; y en la que situaba a la historia explicándola bajo el principio de la lucha de clases, y poniendo los intereses en pugna de una clase social contra otra.

Asimismo uno de sus méritos fue explicar científicamente lo que él llamó el "fetichismo de la mercancía", que es a saber: el tiempo socialmente necesario para producir una mercancía, pero que no es retribuido en forma de salario, ni de ninguna otra forma, pero que se traduce posteriormente en una ganancia al entrar esa mercancía en el campo de la distribución y del consumo; esa ganancia que el patrón obtiene de ese trabajo no pagado, en otro ciclo productivo vuelve a entrar en circulación generando una nueva ganancia que conforme pasa el tiempo va aumentándose.

Marx explicó la historia dividiéndola en diversas etapas: primitivismo, colonialismo, feudalismo, mercantilismo y capitalismo. Y su teoría central era que a medida que la clase capitalista mejoraba los ciclos productivos con nuevas tecnologías, mayor mano de obra iba a ser desplazada, lo que generaría al final una lucha entre esta clase capitalista y el proletariado, en forma violenta, lo que daría lugar a un nuevo sistema económico que -Marx- denominó socialismo, en el que no habría propiedad privada, sino que los medios de producción: tierra, trabajo y capital serían de propiedad colectiva, planeados y dirigidos por el Estado; finalmente perfeccionando este nuevo sistema económico tendría lugar el comunismo.

Afortunadamente vemos -hoy en día- que los países que siguieron al pie de la letra los principios de este autor Karl Marx en materia económica, han comprobado que el Estado productor, dista mucho de mejorar los procesos productivos y la distribución entre la sociedad de los beneficios que se obtienen de ese proceso, que es la riqueza, y que por el contrario genera otro tipo de desigualdad, ya no entre capitalistas y proletarios, sino entre la burocracia gobernante y entre los proletarios.

Volviendo a nuestro tema central del aspecto económico, esta ciencia de la Economía se enfrenta a 3 problemas que siempre están presentes, y que no se modifican no obstante trasladándolos a otra sociedad, sea un país altamente industrializado ó una tribu aislada del Africa, y son a saber:

- I. Qué bienes y servicios producir y en qué cantidad.
- II. Cómo producir esas mercancías.
- III. Para quién producir esas mercancías.

Al considerar estos 3 problemas que nos plantea la teoría económica debemos agregar que partimos del supuesto que los recursos son limitados: tierra, trabajo y capital. Y que al momento de tomar la decisión qué producir y cómo producir, debemos conseguir la mejor combinación y el mayor rendimiento de productividad posible.

Así, por ejemplo el profesor Paul Samuelson enuncia la siguiente comparación ilustrativa: "... los mayores recursos que el Gobierno canaliza para construir carreteras, menos recursos

serán destinados para construir casas; si la sociedad en su mayoría decide consumir más comida, debe de consumir menos ropa; y si la sociedad consume más hoy, se olvida del ahorro y de la producción de maquinaria y de bienes de capital para el siguiente año o década." (1)

A partir del mercantilismo tuvo lugar un rápido crecimiento de ciertas industrias que requerían mayor libertad para el desenvolvimiento de sus actividades, y conceptos como el *full laissez faire* o la no interferencia del gobierno en el campo de los negocios, empezaron a ser pregonados como sinónimos de la mentalidad positivista imperante.

Aunque la realidad mostró que la ingerencia del aparato estatal público aumentaba, a medida que las actividades económicas lo hacían, y que esta intervención traducida y materializada en forma de leyes y reglamentos, protegían a la sociedad en contra de abusos y prácticas monopólicas que el mismo desarrollo de estos conglomerados industriales provocaba.

Es conveniente señalar que una empresa bien puede ir consolidándose de forma horizontal o vertical, de manera horizontal diversificándose, abarcando un mayor número de mercancías y fabricando nuevos productos. Y de manera vertical produciendo ella misma sus insumos y materias primas.

Recordemos la proliferación de ciertas prácticas monopólicas desleales cometidas por grandes industrias en forma

(1) Economics. Ninth edition, Mc Graw Hill Book Company, U.S.A. 1973, p. 20.

de *trusts* y *cartels* que tuvieron lugar en 1890; en Estados Unidos como fue el caso en la rama petrolera, en la que el gobierno estadounidense desmembró la Standar Oil en 6 industrias más pequeñas.

Como se puede apreciar la economía no puede funcionar de manera perfecta, si por un lado el gobierno asume las funciones de "gran empresario", esta tendencia puede degenerar en tiranía y despotismo; y si se acepta el total "dejar hacer" y "dejar pasar", las empresas caen en prácticas desleales y monopolicas. Por lo que se desprende un sistema de economía mixta en el que el gobierno modifica la iniciativa privada de los empresarios.

Por su parte el Derecho económico nace como respuesta a los grandes problemas macroeconómicos, en los que se contempla al hombre ya no de forma individual como lo hacía el Derecho privado, que establecía los principios del respeto a la propiedad privada; sino que ahora nace la concepción de visualizar al hombre socializado, en y dentro de una sociedad, en la que prevalece el interés general sobre el particular, siendo un Derecho social.

En México específicamente, el cause del Derecho económico no se detiene sino que al contrario, desde principios del siglo XIX, pensadores como Hidalgo y Morelos, ya contemplaban situaciones económicas de desigualdad e injusticia, mismas que querían cambiar, sin desatender las cuestiones políticas.

Nuestra Constitución de 1917 contempla aspectos clave que dieron paso a formas más humanas de organización del proceso productivo. Situaciones como las condiciones de las jornadas

laborales, los problemas de tenencia de la tierra, los recursos naturales, su legislación y propiedad, y la Rectoría del Estado en materia económica.

Se analizan dos aspectos primordiales que son la empresa y el desarrollo tecnológico como entornos clave para el estudio del Derecho económico.

Al iniciar el estudio de la estructura jurídica del Estado Mexicano en materia económica, partimos del concepto de planeación, sus diferentes tipos y de cómo el plan nacional de desarrollo permite el establecer metas y objetivos, para que la administración pública en su conjunto pueda integrar sus funciones y actividades.

Los artículos 25 y 26 Constitucionales junto con la Ley de Planeación encuadran y establecen parámetros de atribuciones para que el Presidente de la República y sus colaboradores puedan imprimir solidez, permanencia y dinamismo a la economía nacional, sin el menoscabo de los sectores social y privado.

Siguiendo esta línea, se consideran los objetivos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo que son: la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo, la ampliación de la vida democrática, la recuperación del crecimiento con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Respecto a la participación que tiene el Congreso de la Unión en el campo económico, cuenta con facultades para legislar en las áreas estratégicas que tradicionalmente se han considerado, como son: hidrocarburos, energía eléctrica, energía

nuclear, minería, Banco de Emisión Único; además, otras materias importantes como son: la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la planeación económica del desarrollo nacional.

La Cámara de Diputados cuenta con la facultad exclusiva 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.

De estas atribuciones se desprende la revisión de la Cuenta Pública, que es llevada a cabo por la Contaduría Mayor de Hacienda y su objetivo es, conocer los resultados de la gestión financiera de la administración pública.

Siendo nuestro punto principal, en la realización del presente trabajo de investigación, las facultades en materia económica del Ejecutivo Federal en México. El capítulo cuarto se divide a su vez en cuatro incisos, el primero se refiere a las características propias de la administración pública federal, el segundo inciso indica las principales atribuciones y facultades de las Secretarías de Estado en materia económica en las que se distribuyen los asuntos en donde tiene intervención el Estado. El tercer inciso analiza las características sobresalientes de lo que la Ley Orgánica denomina la administración pública paraestatal, en donde destacan las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

El cuarto inciso, ya entrando al estudio específico de las atribuciones en materia económica del Ejecutivo Federal se

menciona la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en materia económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor y las facultades en materia de comercio exterior, destacando el "Tratado de Libre Comercio" y los antecedentes del comportamiento económico del país en los últimos años.

El tema central de la presente investigación gira alrededor de las facultades del Ejecutivo Federal en Materia Económica, en las que se destacan las concernientes al comercio exterior. Por ser este sector económico el más dinámico ya que por un lado, esta una gama de legislaciones y reglamentos que encuadran la actividad del Ejecutivo y de los organismos y entidades de la administración pública federal. Y por el otro, la realidad económica interna y externa, que han dejado atrás el marco legal para crear otras condiciones que incluyen la competencia productiva de bienes y servicios.

La hipótesis central es que la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá abre nuevos espacios culturales y tecnológicos para las empresas mexicanas que participan en el proceso económico. Y quien ha encabezado esta cruzada ha sido el Presidente de la República, basándose en las atribuciones jurídicas que marca la Constitución en el apoyo y comprensión de los grupos económicamente activos y en el poder legislativo.

Los países han dejado la indiferencia y el rezago, los individuos ya no buscan satisfacer únicamente sus necesidades básicas. Sino que una nueva mentalidad industrial vislumbra la transformación de la empresa, productora de bienes y servicios,

siendo la célula económica que ha de dar la pauta a nuevas formas de organización social para el milenio que se avecina, con sus contradicciones, cambios e inesperados desafíos.

## CAPITULO I.

### ANALISIS DE LOS CONCEPTOS BASICOS DE ECONOMIA EN UN SISTEMA CAPITALISTA.

#### A. DEFINICION DE ECONOMIA.

El problema económico esencial en toda sociedad es resolver el casi ilimitado número de necesidades que se plantean los individuos, y que son resueltos a partir de responder a las 3 preguntas básicas de la ciencia de la economía:

- I. Qué bienes y servicios producir y en que cantidad.
- II. Cómo producir esos bienes y servicios.
- III. Para quién producirlos.

El otro supuesto que va unido a estas 3 interrogantes es la escasez o limitación de los recursos existentes y son a saber: tierra, trabajo, capital y sus derivados como son: materias primas, maquinaria, edificios, etc.

De ahí que una definición de economía debe de atender a estos supuestos, pudiendo quedar así: "La economía es el estudio de la forma en que las sociedades deciden qué van a producir, cómo y para quién, con los recursos escasos y limitados". (2)

Esta definición contempla el concepto de escasez, y aunque es un término que significa carencia o pobreza, no en su

(2) Stanley Fischer, et. al. Economía. 2a. ed. Ed. Mc. Graw-Hill, México, 1990, p. 3.

totalidad significa eso. Para citar un ejemplo consideremos al agua que aunque su tratamiento y producción no es costosa, si es un recurso que en cantidad es limitado, y que debe ser utilizado de la mejor manera posible eliminando su desperdicio.

Tanto el gobierno como las empresas deciden todos los días, dentro de sus campos de actuación, qué producir, por ejemplo, si el gobierno grava una mercancía con determinado impuesto, es muy probable que ese bien suba de precio. O bien, si destina -el mismo gobierno- muchos recursos financieros a la construcción de carreteras puede desatender otros campos como la salud o la educación.

Lo mismo sucede con las empresas, por ejemplo, una empresa que fabrica automóviles debe decidir cuantos modelos va a producir, de qué tipo, y analizar las condiciones imperantes del mercado a efecto de no fabricar automóviles muy costosos y desatender una gran clase media que requiere autos austeros.

Cómo se puede apreciar las decisiones que deben de tomarse para responder a las 3 interrogantes: qué, cómo y para quién producir, deben de buscar el máximo beneficio, a este proceso se le denomina costo de oportunidad, es decir, al producir un bien o un servicio dejamos de producir otros bienes y servicios a efecto de obtener los primeros.

Un ejemplo sencillo de este principio sería el estudiar una carrera universitaria absorbiendo todos los gastos que implica una licenciatura completa ó el dedicarme a trabajar de tiempo completo. Cuando una persona decide ir a la universidad

renuncia a la oportunidad de trabajar a tiempo completo. (3)

## B. ADAM SMITH Y LA DIVISION DEL TRABAJO, EL ORIGEN Y EL USO DEL DINERO.

En un sistema de economía libre los individuos buscan su interés personal buscando tomar decisiones que los beneficien lo mayor posible, al beneficiarse ellos, la sociedad también se beneficia en su conjunto.

Los principios de Adam Smith (1723-1790) en materia económica son simples:

I. Smith asume que el factor primario psicológico del hombre, siendo un ser económico, es el interés propio.

II. Dá por establecido un orden natural en el Universo, el cual hace que los individuos persigan el interés propio añadiendo con este conducto un beneficio social colectivo.

III. De estos dos principios Smith concluye que el mejor programa es dejar a todo el proceso económico completamente solo, lo que comunmente se llama economía liberalista o no intervención por parte del Estado. (4)

En su obra La Riqueza de las Naciones, publicada en marzo de 1776, Adam Smith estudia los principios económicos imperantes

(3) Stanley Fischer, opus. cit., p. 9.

(4) Adam Smith. An inquiry into the nature and causes of the Wealth of Nations. Modern Library edition, Copyright renewed, New York, 1965, Introduction by Max Lerner, p. VIII.

de la Europa de su tiempo; en sus primeros capítulos se refiere a la división del trabajo que conlleva ahorro de tiempo y aplicaciones tecnológicas de maquinaria diseñadas e inventadas por el mismo hombre dentro del campo de trabajo.

Comenta Smith, que la división del trabajo tiene lugar debido a la propensión del hombre por el trueque o intercambio de unas mercancías por otras, y que esta propensión únicamente se encuentra en el hombre. (5)

Al establecerse una sociedad mercantilista, se buscó una unidad de intercambio, los metales preciosos fueron escogidos primeramente debido a su resistencia, a su durabilidad e indivisibilidad.

En este aspecto Smith menciona que en las primeras etapas de la humanidad se dice que el ganado era el instrumento común de intercambio, por ejemplo Homero menciona en la Iliada que la armadura de Diomedes costaba 9 bueyes, mientras que la de Glaucus costaba 100.

Montesquieu, en su obra El Espíritu de las Leyes, menciona que la sal era el instrumento de intercambio comercial en Abyssinia.

Algunas especies de conchas en algunas costas de la India, el tabaco en Virginia, el azúcar en algunas colonias orientales y el cuero en otras poblaciones. (6)

(5) "... Nobody ever saw one animal by its gestures and natural cries signify to another, this is mine, that yours; I am willing to give this for that." Oput. cit., p. 13.

(6) Opus. cit. p. 23.

Así, los metales fueron preferidos, aún en las civilizaciones antiguas, se dice que los espartanos preferían el acero, al cobre entre los antiguos romanos, y posteriormente el oro y la plata entre las naciones comerciales ricas. (7)

Al generalizarse este uso de los metales inicialmente fueron barras sin ninguna inscripción, y posteriormente se grabó la cantidad que representaba y la pureza del metal, se diseñaron las primeras monedas que pudieran ser portadas por un hombre común. (8)

La siguiente interrogante del uso del dinero fue la de determinar su valor de intercambio y su valor de uso; con ello se encontró que la fuerza de trabajo para producir una mercancía era lo que determinaba su valor de intercambio, ya que era un indicador universal estandar, aunque no es el tiempo invertido para producir un bien totalmente el indicador definitivo. Ya que el trabajo es su precio real, y la moneda es el precio nominativo de cambio real de todas las cosas.

Smith agrega otros dos elementos para identificar el precio de las mercancías en el mercado, una es la renta de la tierra y el otro elemento es el beneficio que obtiene el capital.

En el precio del trigo, por ejemplo, una parte paga la renta del terrateniente, otra los salarios o el sustento de los

(7) Ibidem.

(8) Abraham weighs to Ephrom the four hundred shekels of silver wich he had agreed to pay for the field of Machpelah. Dpus. cit., p. 25, Génesis 23-XVI.

obreros y la tercera el beneficio del colono. (9) Siendo estos tres elementos las fuentes originarias de toda clase de intercambio.

**C. OTRO ELEMENTO QUE REGULA EL PRECIO DE LAS MERCANCIAS; EL MERCADO.**

Como acabamos de analizar son tres los factores primarios que forman el precio de una mercancía: los salarios que se pagan a la mano de obra, las rentas de la tierra y el beneficio del capital.

Pero una vez que las mercancías son puestas en el mercado se someten a un nuevo precio, el cual lo establece el mercado.

"El precio de mercado de cada mercancía en particular se regula por la proporción entre la cantidad de ésta que realmente se lleva al mercado y la demanda de -- quienes están dispuestos a pagar el precio natural del artículo..." (10)

Es decir, nos hayamos en las variaciones de la Ley de la oferta y de la demanda la cual determina en forma definitiva el precio de cualquier bien o servicio, por ejemplo, cuando un bien se haya en abundancia como diríamos una buena cosecha de trigo, el precio en el mercado estará estable, y si por el contrario, fue una mala cosecha y el trigo es escaso, el precio tenderá a subir.

El propio mercado establece un equilibrio natural buscando

(9) Opus. cit., p. 50.

(10) Adam Smith. Opus. cit., p. 55.

con ello que las fluctuaciones de precios no varíen en forma artificial, con ello Smith habla de un precio natural, que es el precio central en el que van a girar continuamente todos los precios de las mercancías, aunque haya temporadas en que existan contingencias que pongan al precio por debajo o por arriba de este precio natural.

#### **D. LA FRASE FAMOSA DE SMITH: LA MANO INVISIBLE.**

Cuando Smith considera el producto interno total de una sociedad, menciona que es igual al cambio total del producto anual de las actividades económicas. Compara el qué hacer de una sociedad con el comportamiento de un individuo que pone todo su empeño en dirigir su capital para obtener el mayor beneficio de sus actividades, resulta que cuando este esfuerzo se une de forma global se colabora a la obtención del ingreso anual máximo para una sociedad.

Al inicio el individuo no procura el beneficio de la colectividad, lo que comúnmente se llama el interés público, y que puede traducirse en una decisión tan sencilla como preferir un artículo nacional a uno de procedencia extranjera. El individuo sólo piensa en su seguridad, y en este caso tan sencillo como en otros, es conducido por una mano invisible a promover un fin que no entraba en sus intenciones. (11)

Esta mano invisible que promueve el beneficio colectivo no

(11) Opus. cit., p. 402.

es compatible, en la mayoría de los casos, a las decisiones de algún gobernante o de algún grupo de industriales. Ya que motivar a que los individuos piensen de una manera o de otra al tomar sus decisiones en el aspecto económico, es una tarea por demás imposible que escapa a la comprensión humana.

Smith en el capítulo relativo a la mano de obra pone de manifiesto el ejemplo del rápido crecimiento que la fuerza de trabajo en Norteamérica estaba experimentando en el siglo XVIII, ya que si bien era cierto que había buenos salarios en Inglaterra, en Norteamérica había muchos matrimonios jóvenes que tenían hijos a muy temprana edad, y que cualquier joven podía encontrar empleo en la expansión industrial que estaba experimentando aquel país.

"El trabajo está allí tan bien remunerado que una familia numerosa, en lugar de ser una carga, es más bien una fuente de prosperidad y opulencia para los padres." (12)

Se cita este ejemplo para ilustrar que en Inglaterra lo que se consideraba un problema el sostener económicamente a una familia numerosa, en Norteamérica no lo era, sino que por el contrario, parecía que el aumento de población era un indicador de la riqueza de una nación, como si una mano invisible así lo estuviera designando.

#### **E. LA DEFINICION DE CAPITALISMO, PRINCIPALES ELEMENTOS DE DESARROLLO, SUS ETAPAS.**

(12) Opus. cit., p. 69.

Las definiciones son básicas para enunciar los elementos que componen el tema a tratar. Hay ciertos rasgos que no pueden pasar por alto al abordar el tema del capitalismo, con ello en mente, nos planteamos la idea de un hombre libre que debido a su iniciativa pretende ocuparse de ciertas actividades que pueden resultar útiles a la sociedad en la que se desenvuelve. Para ello hay otros hombres que también siendo libres se contrataban a éste con el propósito de realizar ciertas jornadas de trabajo.

Podemos encontrar la anatomía económica en la aventura del hombre por fundar empresas, bajo los criterios de cálculo y racionalidad, principalmente en el siglo XVIII en Inglaterra y Estados Unidos.

Anterior a esta concepción de productividad, el centro de estudios era el mismo hombre (13), concepción que se ve subordinada con la actividad económica, la cual transforma todos los aspectos de la vida.

Max Weber, a este respecto opina, el capitalismo existe dondequiera que se realiza la satisfacción de necesidades de un grupo humano, con carácter lucrativo y por medio de empresas. (14)

Otro signo distintivo, el cual no busca el espíritu de este sistema económico en el interior de una empresa, ni en el uso

(13) "el hombre viviente: él es la medida de todas las cosas-mensura omnium rerum homo. Por contraposición el hombre capitalista desarraiga al hombre natural." Maurice Dobb. Estudios sobre el desarrollo del capitalismo. IV. ed. Ed. siglo XXI de España Editores, 1979, p. 19.

(14) Citado por Maurice Dobb. Opus. cit., p. 19.

del dinero en operaciones de intercambio comercial teniendo como finalidad una ganancia. Sino que lo aprecia de manera global, como un modo particular de producción en el que destacan dos elementos:

- a) El modo de apropiación de los medios de producción.
- b) Las relaciones sociales entre los hombres.

Esta concepción visualizada por Karl Marx no se conformaba con destacar un simple sistema de producción para el mercado, o la producción de mercancías como lo identificó en su momento Adam Smith de manera brillante en sus estudios sobre el mercantilismo. Si bien las explicaciones de Smith daban luz para iniciar un estudio más detallado en la materia económica.

Marx identificó a la fuerza de trabajo como una mera mercancía, la que era comprada y vendida en un mercado como cualquier otro objeto susceptible de cambio.

A fin de identificar el proceso que tuvo lugar para que el hombre libre se viera obligado por las circunstancias a contratarse, tiene su origen en la posesión y propiedad de la tierra.

Recordemos que la etapa feudal se caracterizaba por ser una sociedad cerrada, autosuficiente, agrícola, y que las relaciones decisivas de un hombre común estaban ligadas a la tierra, propiedad del señor Feudal. La tierra era trabajada por campesinos que pagaban un tributo en especie a su señor, y a su vez éste protegía con su fuerza militar la seguridad de quienes vivían bajo su servidumbre.

A partir del siglo XII en Europa tiene lugar el florecimiento del comercio, situación que influye de manera directa para desmembrar a la sociedad feudal. Por un lado fomenta el intercambio de productos sobrantes de una sociedad ó de un feudo a otro, y por el otro el afán de organizar a los productores en gremios que pudiesen producir mercancías para un incipiente mercado que se manifestaba en ferias\_\_\_o en festividades religiosas.

A partir de esta tendencia a conmutar trabajo invertido en alguna actividad productiva por dinero, se desarrolla el mercado y crecen las transacciones monetarias, se escala de una economía natural a una economía de intercambio. Maurice Dobbs puntualiza que este fenómeno de prestaciones personales o arrierías en las que fluye el dinero, se apreciaron de manera más clara en el sudeste de Inglaterra en el siglo XIV. (15)

Explicar esta etapa de transición se puede entender bajo dos conceptos que fueron tomando forma, el primero de ellos se refiere a la acumulación de ganancias del capital mercantil que obtenían los comerciantes después de cerrar ciclos de comprar barato y vender caro y apropiarse del excedente, volverlo a invertir y repetir una y otra vez este tipo de ciclos. El otro elemento se refiere a la falta de capacidad organizativa que tenían los productores para vender por sí mismos y que les era

(15) Opus. cit., p. 57, y agrega que en algunos otros países como Polonia y Bohemia se acentuó la tendencia a la servidumbre, de tipo feudal, con los campesinos, ya que la exportación de granos iba en incremento.

necesario ocupar los servicios del comerciante o intermediario. En este orden de ideas, se beneficiaban los productores y los comerciantes.

El capital mercantil empieza a prevalecer sobre la producción, de manera que ya no es un elemento aislado del proceso económico, sino que empieza a organizar la producción. A ello hay que agregarle las innovaciones técnicas y los nuevos inventos que rápidamente fueron puestos al servicio de las industrias que empezaban a crecer. Las empresas se organizan por acciones y ocupan trabajo asalariado en mayor escala.

A medida que tienen lugar estos acontecimientos en las ciudades, también en el campo hay una nueva sociedad de trabajadores agrícolas asalariados que carecen de tierra y que son contratados por los dueños de parcelas, que bien pueden dedicarse a la cría de rebaños ó a la agricultura.

La división del trabajo, de forma más amplia, ayuda a expandir las actividades productivas, el incremento de la población fortalece aun más al mercado. Esta expansión industrial que tiene lugar de entre 1775 y 1875 se le conoce como la Revolución Industrial, se dice que este término distintivo fue usado por Federico Engels en 1845 en sus escritos de "Condition of the Working Class in England". Marx agrega:

"La esencia de la transformación fue ese cambio en el carácter de la producción que se asocia, por lo común, con la utilización de máquinas de fuerza no humana y no animal, (...) la herramienta se convierte en máquina cuando pasa de manos de hombres a pieza de un mecanismo (...) el sistema maquinista no podía desenvolverse mientras las fuerzas motrices conocidas no fue-

ran sustituidas por la máquina de vapor." (16)

En este periodo de transición ya no basta el papel simplista del capital comercial, sino que las condiciones exigían un capital más considerable a efecto de financiar el complejo equipo que se requería. Es decir, las sociedades por acciones podían hacer girar todo un conglomerado de actividades fabriles que capitaneadas por un industrial, ocupaban a un ejército disciplinado de trabajadores asalariados, que por un contrato de trabajo ocupaban un lugar en una extensa división del trabajo.

No se puede hablar de un sistema planificado dentro del capitalismo, ya que las decisiones de esta nueva clase de industriales capitalistas estudian las ramas productivas en las que puede haber mayor rentabilidad, o sea, la relación entre los activos utilizados y la utilidad obtenida.

Esto no quiere decir que el sistema capitalista funcione en forma caótica, pero no hay una dirección central como ocurría en economías del bloque socialista como la Unión Soviética. Lo que sí influye de manera inevitable es el mercado, que sujeto a la ley de la oferta y la demanda establece un complejo mecanismo de precios.

Antes de concluir este capítulo dedicado a explicar los principales elementos que se manejan en la economía, así como enunciar las características básicas de la evolución del capitalismo, es conveniente citar a Lenin para indicar lo que él

(16) Citado por Maurice Dobbs. Opus. cit., p. 309, en el Capital, vol. 1., pp. 368, 378.

entendido como la última fase del capitalismo, que es a saber: el imperialismo.

En este rubro de desarrollo tiene lugar una concentración agobiante de la producción la que empieza a determinar la vida económica de una sociedad, decisiones que son tomadas en su mayoría por los industriales, los inversionistas financieros, los terratenientes, el gran comercio organizado, la élite de gobernantes que en un régimen representativo deben de existir, siendo el Ejecutivo Federal quien conduce la administración pública y participa de manera activa haciendo uso de un cúmulo de atribuciones que en este renglón económico le conceden las leyes.

Hay fusión del capital bancario, elemento que apareció de manera nitida en la vida económica, pero a medida que fue intermediario de capitales empezó a ocupar un lugar muy importante en el desarrollo de nuevas empresas con el capital industrial, formando el capital financiero.

A medida que toma más fuerza el capital financiero en determinado país, esta en posibilidad de exportar sus excedentes a otras economías, obteniendo un doble beneficio, primero sujetando con prerrogativas de tipo económico determinadas áreas productivas del país receptor de capitales extranjeros y segundo, obteniendo intereses.

Como últimos elementos -considerados por Lenin- están: la división territorial que hacen las grandes potencias económicas y las combinaciones monopólicas, todo ello se traduce en bloques

de participación tecnológica, financiera, arancelaria, cultural,  
militar, social, política, etc.

## CAPITULO II.

### ELEMENTOS BASICOS DEL DERECHO ECONOMICO.

#### A. HACIA UNA DEFINICION DEL DERECHO ECONOMICO.

Sabemos que las ciencias sociales aluden de manera directa al estudio de los hechos sociales, comprendiendo el génesis, desarrollo y desenvolvimiento en un marco histórico determinado, partiendo de ello, se obtienen conocimientos organizados sujetos a comprobación y análisis.

Con esta idea en mente, sabemos que la economía es una ciencia social y su etimología alude al arte o forma de administrar el patrimonio, es decir, *oikos* significa casa y *nomos* significa norma.

El profesor Andrés Serra Rojas, menciona al respecto:

"La ciencia económica alude al comportamiento humano y comprende el conjunto de conocimientos objetivos, instituciones y procesos referidos a la actividad del hombre cuyo fin es la satisfacción constante de las necesidades de una población, gracias a la producción y distribución de bienes y a la oferta de servicios, todo ello en una relación entre fines múltiples y medios escasos de uso alternativos." (17)

Como se puede apreciar en el párrafo anterior existe una relación directa básica e inevitable del hombre con su medio ambiente, que tiene como finalidad mejorar y perfeccionar las

(17) Derecho económico. 2a. ed., Ed. Porrúa, México, 1990, p. 26.

técnicas y procesos que hacen posible la supervivencia de los grandes conglomerados humanos.

A manera de consideración creemos que debe haber una relación inseparable entre estos conceptos económicos que sirven de fundamento o infraestructura y el desarrollo que en otras áreas del conocimiento humano puede haber como la cultura, la música, el teatro, las bellas artes, la medicina, la arquitectura, la política, la religión, etc.

De lo anterior, consideramos que el Derecho económico es el conjunto de estructuras, que comprenden el aspecto técnico, científico, jurídico, ético, financiero, y cultural de la economía organizada y de acuerdo a un nivel perfectible del Estado, en una época y tiempo determinado, y que debido a su carácter de imperio, soberanía y representatividad, dicta y hace cumplir normas y procedimientos en los campos de actuación público y privado, anteponiendo a nombre de la sociedad el interés general.

Desprendiéndose de la definición anterior, la participación del poder público, a través de normas y procedimientos es muy activa en el proceso económico. No se puede concebir la actividad económica sin un sistema legal económico que lo norme por medio de leyes, así sea de manera elemental y sujetando la conducta de los hombres a ciertos criterios de justicia social.

El profesor Manuel Palacios Luna, menciona que el Código de Hammurabi regula las actividades económicas de los babilonios, y contemplaba situaciones económicas como el préstamo a interés,

el salario, el arrendamiento, la hipoteca sobre bienes inmuebles, etc. (18)

Como se menciona en el capítulo primero del presente trabajo, el sistema económico comprende la producción, la distribución y el consumo de bienes y servicios, siendo el propio Estado quien reglamenta estas etapas bajo leyes, reglamentos, circulares, etc. Para que las personas físicas y privadas y aún las empresas públicas del Estado se sujeten a este ordenamiento.

Para complementar la definición del Derecho económico citaremos el concepto desarrollado por el Dr. Julio H. Olivera, quien entiende al Derecho económico como un sistema de normas jurídicas que en un régimen de economía dirigida regula las actividades del mercado, de las empresas y otros agentes económicos, para realizar metas y objetivos de política económica. (19)

Hay un elemento importante en esta definición que cabe destacar, y es el que se refiere a las actividades de las empresas en el campo económico. Ya que como se vió en el capítulo anterior fue la capacidad organizativa y de crecimiento de las empresas lo que hizo posible el cambio de una etapa económica a otra, sin olvidar la vigilancia del Estado gendarme.

(18) El Derecho económico en México. 3a. ed. Ed. Porrúa, 1988, p. 3.

(19) Citado por el Profesor Manuel Palacios Luna. Opus. cit., p. 15.

## B. EL DERECHO DE LA ECONOMIA Y EL DERECHO ECONOMICO.

Hay un común denominador que ha variado poco, en lo relativo a las relaciones económicas que se establecen entre los individuos al participar en el proceso productivo, y que son:

- a) El respeto a la propiedad privada, y
- b) La libre voluntad de los hombres para contratar, o se dice, de las partes quienes son sujetos de derechos y obligaciones recíprocas.

Estos dos supuestos fundamentales, a nuestro juicio, el tema central del Derecho económico, ya que debe existir un orden de facto y de iure para armonizar el Capital y el Trabajo, en una economía de libre mercado.

El Derecho privado, civil y mercantil, ha contemplado derechos y obligaciones de los particulares en cuanto a su patrimonio. La protección a la propiedad privada se traduce en los componentes que son necesarios para producir un bien o prestar un servicio, y que pueden ser: las instalaciones, edificios, terrenos, las máquinas, mobiliario y equipo, procesos, fórmulas, nuevas técnicas productivas, materias primas, equipo de reparto, almacenes y bodegas, recursos financieros, etc.

Por su parte el Derecho público, provee al Estado de nuevas atribuciones, para que con ellas pueda cumplir fines colectivos; y es en esta esfera en donde nace el Derecho laboral como respuesta a los abusos e injusticias que tuvieron lugar

principalmente en Inglaterra y Europa continental en el siglo XVIII donde se empleaban para trabajos pesados y en jornadas de trabajo inhumanas la labor de mujeres y niños. (20)

Como respuesta a estas situaciones en la desigualdad respecto a la contratación del trabajo, el Derecho económico responde a la defensa de los derechos de la sociedad. Contempla al hombre no ya en forma individual y aislada, como lo haría el derecho privado, sino que ahora el enfoque es de forma colectiva, socializada; en la que hay fuerzas económicas que deben ser vigiladas y sometidas a un ordenamiento jurídico que emana del Estado.

Y para que este ordenamiento legal sea obedecido se dictan leyes y reglamentos sobre casi todas las materias económicas, en donde el orden público utiliza la coacción para ser obedecido.

El Derecho económico, en consecuencia, no es el Derecho de la economía, que siempre ha existido, y que es sólo, el contenido económico del Derecho. El Derecho económico, es el Derecho que aborda los grandes problemas de la sociedad

- (20) Un ejemplo clásico de trabajo excesivo, de una labor abrumadora e inadecuada y del consiguiente embrutecimiento de los obreros consumidos desde la infancia en esta actividad, es -junto a la producción minera y del carbón- la fabricación de tejas o ladrillos, en la cual en Inglaterra sólo se emplea esporádicamente la máquina inventada hace poco. Entre mayo y septiembre el trabajo dura de 5 de la mañana a 8 de la noche... se emplea a niños de uno o de otro sexo desde los 6 y a veces desde los 4 años, incluso. Citado por Karl Marx. El Capital, Crítica de la economía política. Tomo II, 8a. ed. Ed. S. XIX. Ed. México, 1980, p. 564.

contemporánea, de la regulación jurídica de la macro-economía.

(21)

Por su parte Gerard Farjad puntualiza que el Estado Gendarme ha desempeñado siempre un papel activo en la economía, asegurando la sanción de una cierta regla del juego económico. Se puede hablar de funciones precisas en materia económica directas del poder público. Y que si la doctrina ha forjado el concepto de Derecho económico es porque ella entendía designar una nueva realidad jurídica que los conceptos tradicionales eran impotentes para caracterizar. Y finalmente, el Derecho económico apunta a dar una cierta cohesión a los nuevos fenómenos jurídicos. (22)

Dejando bien establecido el concepto del Derecho económico y sus diferencias con el Derecho a la economía, partimos a enunciar las características generales de aquél, que se han ido generando conforme la práctica de los fenómenos sociales y económicos que ha regulado:

I. Hay un equilibrio jurídico justo tanto en la concepción del Derecho económico privado y en los enunciados del Derecho económico social.

II. Existe un respeto irrestricto a los derechos del individuo, es un Derecho para el desarrollo social y económico colectivo.

III. Se antepone el interés general sobre el interés

(21) Manuel Palacios Luna. Opus. cit., p. 6.

(22) Citado por el Profesor Andrés Serra Rojas. Opus. cit., p. 104.

particular.

IV. El Derecho económico es dinámico, ya que el proceso económico y social lo es.

V. El Derecho económico tiene un carácter nacional e internacional, ya que en muchas situaciones económicas se requiere la participación de otros países.

Problemas internacionales comunes como son:

- a) La protección de los recursos naturales: aguas, bosques, faunas marinas, silvestres, etc.
- b) El Derecho marítimo.
- c) La navegación aérea.
- d) La transferencia de tecnología.
- e) Las inversiones financieras y los tratados de libre comercio.
- f) Las leyes sobre migración y naturalización.
- g) La contaminación ambiental.
- h) Las telecomunicaciones, etc.

VI. El Derecho económico regula otros aspectos importantes que tienen que ver con la calidad de vida de la sociedad principalmente las relativas a la salud y su medio ambiente, a la educación y a la cultura.

VII. Este nuevo grupo de normas jurídicas pertenecen al poder público y están contempladas en la Constitución General de la República, pero su desenvolvimiento está a cargo de personas físicas y privadas.

#### **C. TENDENCIAS SOCIO-JURIDICAS DEL DERECHO ECONOMICO EN MEXICO A**

## PARTIR DE 1917.

Es cierto que antes de expedirse la Constitución de 1917 en México, ya existían situaciones económicas de desigualdad, mismas que fueron teniendo un desarrollo acelerado culminando con la Revolución de 1910, en la que grandes masas de la población fueron movilizadas a fin de luchar por la mejoría de condiciones y derechos en sus ámbitos de actuación; principalmente actuación y desenvolvimiento de situaciones económicas. Bien sean tierras de temporal y de riego, pastos inmejorables para el ganado; ó jornadas y condiciones de trabajo insalubres e injustas.

El pensamiento reivindicatorio se uso sustentado por grandes hombres que en su quehacer político defendían los ideales y principios de Juan Jacobo Rousseau y de la Revolución Francesa de 1789.

Podemos pensar en el cura Miguel Hidalgo o en Morelos quienes no solamente buscaban un nuevo orden jurídico correspondiente a la política y a la manera de organizar al poder público, sino que, pretendían reformas y cambios en el aspecto económico. Por ejemplo Morelos, pretendía en el punto 12 de sus escritos de "Sentimientos de la Nación", que se moderara la opulencia y la indigencia, que se aumentará el jornal del pobre y que se alejará la ignorancia, la rapifa y el hurto. (23)

(23) Citado por el Profesor Manuel Palacios Luna. Opus. cit., p. 40. Los Sentimientos de la Nación, de fecha 14 de septiembre de 1813.

En el Congreso Constituyente de 1856-1857 destacan las ideas y observaciones que hacen Ponciano Arriaga e Ignacio Ramírez. Por un lado, Ponciano Arriaga al referirse al Derecho de propiedad, critica a la organización de aquel tiempo, ya que sólo se protegía a intereses individuales y se olvidaba de la gran multitud de "parias" como el los denominó, a personas que no entraban a la distribución de las riquezas que se generaban de la tierra.

Al referirse al tema del aspecto laboral -el mismo Ponciano Arriaga- considera que es asunto de respeto y una actividad sagrada, ya que sobre ello ha pasado la fuerza y la inteligencia del hombre. El reclama que se pague al jornalero de manera directa y con dinero en efectivo, ya que en esos tiempos no se hacía así, sino que abundaban los abusos y las tiendas de raya.(24)

De igual modo Ignacio Ramírez se preocupaba por la emancipación de los jornaleros frente al Capitalismo, exigía un salario que asegurara la subsistencia del obrero y una participación proporcional en las ganancias de su trabajo, al igual que el propio empresario.

En esta textura de ideas, se desarrolló la Revolución armada de 1910. Por un lado, el viejo estilo de gobernar del Gral. Porfirio Díaz ya no respondía a las necesidades de los grupos políticos que pugnaban por mayores espacios de representatividad y legitimidad. Y por el otro, las condiciones económicas de injusticia social en el campo y en la ciudad

(24) Manuel R. Palacios Luna. Opus. cit., p. 42.

obligaban a los nuevos gobernantes a modificar las leyes y normas jurídicas que eran inadecuadas para regular el proceso productivo.

El Profr. Felipe Tena Ramírez apunta al respecto:

"En consecuencia del proyectado plan de reformas, Carranza expidió en Veracruz (...). La Ley Agraria y Obrera (del 6 de enero de 1915) (...) y la Ley de abolición de las tiendas de raya (del 22 de junio de -- 1915." (25)

Para el año de 1916 cuando fue convocado a los legisladores de los estados de la República Mexicana al Congreso Constituyente, las facciones armadas tanto villistas como zapatistas, estaban prácticamente en paz. Recluidas en su lugar de origen.

En el aspecto jurídico la Constitución de 1857 había quedado en suspenso su aplicación, y había llegado el momento de restablecer el orden y reformar y adicionar la antigua, o expedir una nueva. Misma que debería de contener un capítulo especial dedicado a las garantías sociales que tantas vidas humanas había costado en su lucha.

En diciembre de 1914, el primer jefe del Ejército Constitucionalista, Gral. Venustiano Carranza, pone a consideración de la opinión pública lo que se denominó "Adiciones al Plan de Guadalupe", y a partir de ese momento se tocan los temas relativos a la formación de leyes agrarias para restituir de tierras a los pueblos y comunidades que injustamente fueron privados de ellas. Asimismo, legislar para

(25) Felipe Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México 1808-1979. 10 ed. Ed. Porrúa, México, 1981, p. 809.

mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general de las clases proletarias. (26)

En opinión del Profr. Andrés Serra Rojas: "antes de 1917, el Derecho económico estaba en gestación. Posteriormente la Carta vigente se mantiene en una situación mixta. Por una parte se mantiene el sistema liberal, ya que se respeta la presencia de los particulares en las áreas de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, y se reconocen a los sectores privado y social, como sujetos en las tareas del desarrollo económico..." (27)

Y más adelante menciona el mismo autor que en la Constitución de 1917 se reconoce la Rectoría económica del Estado, es decir, el intervencionismo estatal para tomar decisiones en aspectos claves de la economía del país.

En un inicio se nacionalizan áreas estratégicas del cause económico como lo constituyen el petróleo, los ferrocarriles, la energía eléctrica, los correos, la seguridad social, etc., y posteriormente se traduce en un plan de desarrollo económico que contiene principios bien estructurados de toda la administración pública que en un tiempo determinado realizará ciertas tareas. (28)

Nuestros legisladores tanto del 57 como del 17, advirtieron la necesidad de legislar para resolver los problemas

(26) Citado por el Profesor Manuel Palacios Luna. Opus. cit., p. 47. Plan de Guadalupe de fecha 26 de marzo de 1913, punto 20.

(27) Andrés Serra Rojas. Opus. cit., p. 149.

(28) ibidem.

macroeconómicos que ha enfrentado el país, y lo hicieron bien, ya que construyeron el andamiage gracias al cual el proceso productivo pudo seguir evolucionando hasta lograr formas más adecuadas de organización.

#### **D. LA EMPRESA Y LA TECNOLOGIA, ENTORNOS CLAVE EN LA TRANSFORMACION DEL DERECHO ECONOMICO.**

La Revolución Industrial (1760-1830 aprox.), marca el inicio de la transformación de las unidades de producción de bienes y servicios, que denominaremos empresas; y es aquí, en su interior donde se gestan los cambios que afectarían posteriormente a la sociedad.

Consideramos que los cambios y características importantes fueron:

a) Una movilización y concentración de trabajadores asalariados, sujetos a un contrato de trabajo y a una jornada de trabajo.

b) Las herramientas y maquinaria propiedad de la empresa, se ven constantemente transformadas e innovadas por cambios técnicos en los procesos de producción.

c) El Industrial o Director General, representante de los accionistas de la empresa, decide cuando aumenta o disminuye la producción de mercancías, de acuerdo al comportamiento del mercado y a las exigencias de la Ley de la oferta y la demanda.

d) Hay una lucha por buscar nuevos horizontes para los productos de las empresas, y asegurar fuentes idóneas de materias primas.

e) Aparece la sociedad anónima que favorece la concentración de capitales, los cuales son destinados a empresas de gran envergadura, el capital financiero -como también se le denomina a la fusión del capital mercantil y capital industrial- toma el lugar de director de la economía.

f) Tienen nacimiento empresas más grandes, primero abarcan mercados locales, luego nacionales y más adelante internacionales. En Inglaterra se les denomina "trusts", por estar formados por varias unidades de producción o por diversas sociedades anónimas. Hay fusión de ellas mismas y se rigen por un "holding" o planificador de las actividades de las unidades económicas en particular.

g) El capital de las empresas transnacionales, no es ya solamente nacional, sino que ahora es constituido por capital de otros países. Hay diversos ejemplos en la industria automovilística, donde firmas de dos países unen sus fuerzas para producir en un territorio o en otro. (29)

h) Estas empresas transnacionales se establecen en donde encuentran un nuevo mercado consumidor, tienen lugar importantes efectos en las economías del país receptor de estas empresas, ya que generan empleos, y por la entrada y salida de divisas que se generan o se pagan por la importación y exportación de

(29) Manuel Palacios Luna. Opus. cit., p. 60.

mercancías afectan la balanza de pagos. (30)

A estos cambios estructurales que originan las empresas en la sociedad, el Derecho económico surge como protección y apoyo a los derechos sociales. En lo relativo al trabajo, regula el contrato de trabajo, la jornada de trabajo, salarios mínimos, seguridad y permanencia en el empleo, etc.

En lo relativo al crecimiento desmesurado de estas grandes empresas o corporaciones, el Derecho económico emite leyes contra los monopolios, tratando de proteger las empresas locales o medianas y pequeñas. También se regulan las inversiones extranjeras, y se protegen los recursos naturales, patrimonio de la Nación. Aunque en muchas ocasiones es el mismo Estado por medio de sus empresas paraestatales, quienes desdeñan las leyes contra la protección y mejoramiento del medio ambiente. Como es el caso de las plantas petroquímicas de PEMEX en el estado de Veracruz.

Respecto a la tecnología la definiremos así: "consiste en un conjunto de conocimientos técnicos requeridos para, según el nivel y la intensidad de la relación capital-trabajo, lograr la producción, elaboración y transformación de bienes y servicios necesarios socialmente. La diferencia de este factor entre países ha generado el término: brecha tecnológica." (31)

(30) Recordemos que la Balanza de Pagos representa la diferencia entre la exportación de mercancías (productos agrícolas, petróleo, divisas que entran) y la importación de mercancías, el resultado se le denomina Balanza Comercial. Y generalmente se financia con empréstitos el déficit.

(31) Andrés Serra Rojas. Opus. cit., p. 178.

Sus características son:

a) Las grandes empresas destinan altos porcentajes de sus utilidades al desarrollo e innovación de investigación tecnológica, que permita mejorar los procesos productivos, abaratar costos, incrementar la calidad de los productos, y en general establecer parámetros de competencia internacional.

b) Dentro de la empresa la innovación tecnológica ha significado el uso de robots en algunos procesos de la producción en serie, como es el ensamblado de automóviles; controles de materia prima y producto terminado por computadoras. Resistencia de materiales.

c) El descubrimiento o invención de un nuevo material, como los superconductores, en el campo de alta tecnología sofisticada puede significar al consorcio industrial ponerse a la vanguardia en relación con la competencia en esa misma rama. Fenómenos de este tipo han tenido lugar en la creación de computadoras más pequeñas, con mayor capacidad de operaciones y con un uso más general en la sociedad y, al alcance del hombre de clase media.

d) El uso de nuevas tecnologías puede traducirse en un monopolio de las grandes potencias hacia los países compradores. Sin tecnología no hay desarrollo económico integral. (32)

En esta área del quehacer humano el Derecho económico establece la regulación legal de la transferencia de tecnología. Y también, en el perímetro nacional reconoce expresamente el otorgamiento de privilegios (art. 28 Constitucional párrafo séptimo) por tiempo determinado a los perfeccionadores de algún

(32) ibidem.

proceso productivo o mejora; así como a los inventores les concede el uso exclusivo de sus inventos. Se entiende privilegio, no derecho de propiedad. Es el Poder Ejecutivo quien por conducto de la autoridad administrativa correspondiente, concede estos privilegios.

#### E. EL DERECHO ECONOMICO Y SOCIAL EN LA CONSTITUCION DE 1917.

Debido a que el Estado Mexicano asumió un mayor número de atribuciones en el ámbito social y económico, la Constitución de 1917 incorporó un capítulo relativo a las garantías sociales en el que el principal impulso es la preminencia del interés general sobre el interés individual. Algunos de estos principios sociales los podemos ver en el artículo Zero. Constitucional que se refiere a la educación, siendo su base el progreso científico y la lucha contra la ignorancia. Tanto la educación que imparte el Estado como los particulares tenderá a dicho fin.

El artículo 4o. Constitucional toca dos aspectos importantes de la convivencia humana y social. Uno es el relativo a la protección de la salud y el otro el derecho a poseer una vivienda decorosa.

El artículo 5o. Constitucional establece la libertad al trabajo, sin mayor límite que el respeto a los derechos del tercero y de la sociedad. En lo relativo al contrato de trabajo, el párrafo quinto regula el tiempo de prestación y las

actividades laborales convenidas, sin renunciar a ningún otro derecho político o social.

Con mayor detalle el artículo 123 Constitucional además de regular los pormenores de la relación laboral, se convierte en un título de previsión social, ya que incluye conceptos como: la jornada de trabajo de los menores de edad, el trabajo y descanso de mujeres embarazadas, una comisión nacional que fije los salarios mínimos, reparto de utilidades, pagos de trabajo extraordinarios, fondo nacional de vivienda, capacitación y adiestramiento, accidentes de trabajo, seguridad e higiene, sindicatos, huelgas y paros, una Junta de Conciliación y Arbitraje para derimir controversias entre el capital y el trabajo, la utilidad pública de la Ley del Seguro Social, etc.

El artículo 25 Constitucional enuncia las atribuciones del Estado respecto a la rectoría del desarrollo económico nacional buscando fortalecer la soberanía nacional. Por rectoría se entiende el planear, conducir, coordinar, y ejecutar las actividades de producción y fomento industrial que llevan a cabo los sectores público, social y privado en la actividad económica nacional. Así también se hace énfasis en la conservación y mejoramiento del medio ambiente y, en el cuidado y uso de los recursos naturales productivos (párrafo sexto). Las empresas, sean sociales o privadas, se sujetan a las modalidades que dicte el interés público, pero sobre todo se busca una mayor productividad mediante apoyos y estímulos que provoquen mayor participación y dinamismo en el proceso económico.

El artículo 26 Constitucional, que va muy ligado con el anterior, le concede al Estado la formulación de un sistema de planeación que imprima solidez y dinamismo al crecimiento económico. A este esfuerzo de planeación se le denomina plan nacional de desarrollo al que obligatoriamente deben de sujetarse los programas de la administración pública, y que es el Ejecutivo Federal en turno quien lo organiza y lo ejecuta.

El artículo 27 Constitucional, contiene el principio de dar a la Nación la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de sus límites, y de transmitir el dominio de ellas a los particulares para constituir la propiedad privada. Esta transmisión conlleva las modalidades que dicte el interés público, como la expropiación y la apropiación.

El párrafo tercero de este mismo artículo menciona que el Estado debe organizar los nuevos asentamientos humanos y ordenar el uso y conservación de tierras, bosques y aguas buscando el equilibrio ecológico y el óptimo aprovechamiento de estos recursos naturales. Se señala el fomento a la agricultura.

El párrafo cuarto reitera el dominio que tiene la Nación sobre los recursos naturales, sean minerales y combustibles minerales, como el petróleo, piedras preciosas, etc.

El párrafo quinto señala a las aguas, mares territoriales, lagos, lagunas, manantiales, riberas, aguas del subsuelo, etc., que son propiedad de igual forma, de la Nación.

El párrafo sexto señala el dominio de la Nación sobre los recursos naturales como inalienable e imprescriptible, y a la concesión como facultad otorgada por el Ejecutivo Federal a los

particulares para usar y aprovechar estos recursos. Excluye de esta situación al petróleo, a los minerales radioactivos y a la energía eléctrica.

El párrafo séptimo menciona el aprovechamiento de la energía nuclear exclusivamente para usos pacíficos.

El párrafo octavo establece la extensión de la zona económica exclusiva que será de doscientas millas náuticas.

El siguiente párrafo dá las bases y modalidades para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, o su concesión. En primer lugar la tienen los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas. También los extranjeros tienen estos derechos siempre que renuncien a la protección de sus gobiernos ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, mediante convenio.

El artículo 28 Constitucional habla de los monopolios, siendo sus características básicas:

a) Toda concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario, como pueden ser alimentos y el vestido.

b) Obtener el alza de precios.

c) Evitar la libre concurrencia y la competencia en el mercado.

d) Perjuicio general de la sociedad o de una determinada clase.

e) El beneficio económico de estas prácticas monopólicas recae en pocas manos, sean comerciantes, industriales o empresarios.

Contra estos abusos la Ley impone:

a) Señalamiento de precios máximos de los artículos o productos necesarios para el consumo popular.

b) Impone modalidades a la distribución de artículos, a fin de evitar el intermediarismo innecesario, escasez del abasto, y el alza de los precios.

c) Protección a los consumidores y a sus intereses.

La excepción a las prácticas monopólicas la constituyen las funciones que el Estado ejerza en las áreas estratégicas:

a) Acuñación de moneda.

b) Emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal.

c) Correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite.

d) Petróleo y demás hidrocarburos.

e) Petroquímica básica.

f) Minerales radiactivos y generación de energía nuclear.

g) Electricidad, y

h) Ferrocarriles.

Otra excepción a la regla son los privilegios que se conceden de manera exclusiva a los autores y artistas por sus trabajos literarios y artísticos, así como a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora en el proceso productivo.

Para concluir el citado artículo, se comenta que se pueden otorgar subsidios a actividades prioritarias que no afecten las finanzas de la Nación, y que sean de manera temporal y de interés general.

### CAPITULO III.

## ESTRUCTURA JURIDICA DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA ECONOMICA

### A. LA PLANEACION, Y LA LEY DE PLANEACION.

En el proceso económico acelerado que está viviendo el país, la intervención del Estado refleja el impulso de los sectores productivos, los cuales han visto la preocupación del Poder Ejecutivo Federal y de la administración pública en turno, para sentar las bases políticas y económicas, y con ello lograr un crecimiento no sólo en el plano nacional, sino en el plano internacional. Para que así, las empresas nacionales compitan con calidad y eficiencia contra las mercancías de procedencia extranjera.

Por planeación entendemos de manera sencilla: el establecimiento de objetivos y metas que deben de alcanzarse en un lapso de tiempo medible, mediante la ejecución de actos tendientes al logro de los fines propuestos.

Además, "la planeación supone la convergencia de tres aspectos o variables esenciales: el político, entendido como la actividad de coordinar las conductas de un cuerpo social hacia metas o proyectos; el económico, entendido como la técnica que somete la economía a un plan, y el aspecto jurídico que regula

las instancias del plan y lo integra al concepto de Estado de Derecho en el orden normativo." (33)

Los diferentes tipos de planeación son: La planeación libre, es aquella que es utilizada tanto por los sectores privados, así como los sectores públicos y sociales, y sin existir mayor limitación que respetar aquellas normas jurídicas impuestas por la ley, y con estricto apego al respeto de las garantías individuales y sociales.

La planeación inducida, es aquella en la cual el poder público fija una serie de medidas legales y administrativas, con el objeto de estimular el crecimiento de las actividades económicas, principalmente, sin desatender las de orden cultural.

Este tipo de planeación se traduce en: estímulos fiscales, subsidios a la planta productiva, sea en cualquiera de sus etapas: producción, distribución y consumo, estímulos al comercio exterior con créditos preferentes, como pueden impulsar el diseño y exportación de productos manufacturados, leyes arancelarias preferentes o por debajo de los niveles impositivos extranjeros, límites a la importación indiscriminada de productos extranjeros, etc.

En el artículo 25 párrafo sexto Constitucional encontramos encuadrada esta planeación: "bajo criterios de equidad social y

(33) Jorge Witker, et. al. La coordinación estatal y municipal en El Contexto de la Planeación en México. Estudios de Derecho Económico. Vol. V, México, 1986, p. 83.

productividad se apoyará e impulsará a las empresas del sector social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente."

En forma más breve, el legislador trató de decir que habrá un apoyo general a las empresas, y en forma específica al uso y aprovechamiento de los recursos naturales. (34)

El párrafo octavo del mismo artículo 25, señala que la ley debe de alentar la iniciativa del sector privado a efecto de contribuir al desarrollo nacional, "la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional..."

La planeación concertada o contractual, es aquella en la que el Estado contrata con los particulares a través de organismos de participación estatal, se habla en términos académicos de la economía mixta.

El párrafo quinto, del mismo artículo 25, dice: "Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias de desarrollo."

La planeación obligatoria, es aquella que al dictarse es obligatoria para los organismos y entidades administrativas del Poder Ejecutivo, debido a que el diseño de programas de actividades emanan del Plan Nacional de Desarrollo, mismo

(34) Manuel Palacios Luna. Opus. cit., p. 77

documento que obliga a su sujeción.

El párrafo segundo del artículo 26 Constitucional reza a la letra: "... Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal."

La planeación coordinada, es aquella que se refiere a la estructura política del país, en la que la Federación, los estados y los municipios celebran convenios de participación, en los cuales se establecen líneas de autoridad, de responsabilidad y de objetivos.

El párrafo tercero, del mismo artículo 26, faculta al Ejecutivo Federal para que formule procedimientos de consulta popular que sirvan de insumo intelectual a la planeación, "La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución."

Estos dos artículos constitucionales que hemos señalado para ejemplificar los diferentes tipos de planeación, imponen al Estado límites, a efecto de que su desenvolvimiento y participación sean en un contexto de racionalidad, buscando

solidez, permanencia y crecimiento de la economía nacional, acabando con la improvisación, el dispendio y el no cumplimiento de metas y objetivos trasados.

El artículo 26 Constitucional, que habla del mandato planificador que el Estado tiene es complementado con la Ley de Planeación, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983.

Las autoridades competentes son: El titular del Poder Ejecutivo Federal, el Secretario de Programación y Presupuesto, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Gobernación y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El Objeto de la Ley de Planeación es:

I. Establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar las actividades de la administración pública federal.

II. Establecer las bases de integración y funcionamiento del Sistema de Planeación.

III. Establecer las bases para la coordinación de las actividades del Ejecutivo Federal y las entidades federativas.

IV. Promover la participación de los diversos grupos sociales, por medio de sus organizaciones representativas.

V. Establecer las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos primordiales del plan y los programas. (art. 1ero.)

El procedimiento que establece la Ley de Planeación es: "El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. El Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio plan." (art. 5o.)

"El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas sectoriales.

En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior." (art. 6o.)

Sujetos de Derecho: "Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que, por razón de su competencia, les correspondan y de los resultados de las acciones previstas. Informarán, también, sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica y social, en función de dichos objetivos y prioridades. (art. 8o.)

"Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal. A este efecto, los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la ley." (art. 9o.)

Los sujetos de Derecho son los funcionarios o servidores públicos de alto nivel que deben sujetar la actuación del organismo público a ellos encomendado, al Plan Nacional de Desarrollo. Hemos mencionado al titular del Poder Ejecutivo, a los Secretarios de Estado, al Jefe del Departamento del Distrito Federal, a los directivos de la Administración Pública Paraestatal, de las instituciones nacionales de crédito, etc.

Hacemos hincapié en que es por mandato constitucional la existencia del Plan Nacional de Desarrollo, al que deben sujetarse de manera obligatoria los programas de la administración pública federal. (art. 26 párrafo segundo Constitucional)

#### **B. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1989-1994.**

El contexto global nacional es de difícil explicación, ya que después de más de 10 años de vivir en una profunda inflación en el ámbito económico, esta nueva década de los noventa parece vislumbrar una época de estabilidad y crecimiento económico. Aunque el esfuerzo de integración de las empresas privadas, principalmente debe de conducirse con precaución y sobriedad.

Cualquier plan económico pretende enseñarnos un camino, una manera diferente de alcanzar ciertos objetivos y metas, que en el mejor de los casos solo queda en buenas intenciones o propósitos no llevados a cabo en su totalidad.

Sin embargo la obra completa de un plan nacional de desarrollo contempla las instancias más importantes y estratégicas en la economía de un país. No es una tarea sencilla, por el contrario deben agruparse todos los elementos y recursos que se tengan a mano, contrarrestar las adversidades y vislumbrar un objeto alcanzable.

"Los planes de gobierno no deben considerarse como obras definidas, sino como proyectos de orientación que deben ser cuidadosa y constantemente revisados y adicionados (...). Es difícil para cualquier Estado saber con precisión hacia donde se dirige o fijar el rumbo de un destino histórico." (35)

El fundamento legal del Plan Nacional de Desarrollo es el artículo 26 párrafo segundo Constitucional y la Ley de Planeación en su artículo sexto, en los primeros seis meses de su administración lo hará llegar al Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal.

La fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación es del 31 de mayo de 1989.

Siendo el Poder Ejecutivo Federal quien lo expide, también las autoridades administrativas que participan en su desarrollo y publicación son: la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Subsecretaría de Planeación de Desarrollo y Control

(35) Andrés Serra Rojas. Opus. cit., p. 511

Presupuestal.

Una vez que el Poder Ejecutivo ha elaborado el plan lo entrega al Congreso para su revisión, análisis, y estudio; así concluida esta etapa lo aprueba y lo regresa al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

"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 toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades de desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social..." (art. 21 Ley de Planeación)

Los sujetos obligados en el Plan son: "Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal serán los responsables de adoptar las acciones y medidas encaminadas a la adecuada ejecución del plan, en el ámbito de sus respectivas atribuciones y funciones." (36)

Las autoridades competentes son:

(36) Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, art. 2do. 31 de mayo de 1989.

a) La Secretaría de Programación y Presupuesto, quien recibe la información oportuna de las dependencias y entidades de lo logrado en la ejecución del Plan, a fin de que el Ejecutivo Federal informe a la Comisión Permanente del Congreso, en el mes de marzo de cada año. (art. Zero. del Decreto del Plan Nac. de Des.)

La misma SPP en su carácter coordinador vigilará la celebración de acuerdos de coordinación con los gobiernos de los Estados, estos convenios reciben el nombre de Convenios Unicos de Desarrollo.

b) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público prevé el financiamiento de recursos de la Ley de Ingresos.

La SPP proyecta el presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal. Todo ello en la medida que el propio plan lo contemple para su ejecución.

c) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación verificará y hará el seguimiento de la ejecución del Plan y de los programas que del mismo deriven. Al observar hechos contrarios al espíritu del Plan fincarán las responsabilidades a que haya lugar, en los términos de la Ley de Planeación y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

"A los funcionarios de la administración pública federal, que en el ejercicio de sus funciones, contravengan las disposiciones de esta ley, las que de ella se deriven a los objetivos y prioridades del Plan y los programas, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación y si la gravedad de la infracción lo amerita, el

titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.

Los propios titulares de las dependencias y entidades promoverán ante las autoridades que resulten competentes, la aplicación de las medidas disciplinarias a que se refiere esta disposición." (art. 42 Ley de Planeación)

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo son:

I. Modernizar al Estado Mexicano en lo interno y en sus relaciones con otras naciones.

a) En lo interno: el Estado debe de modernizarse para cumplir eficazmente con sus obligaciones.

b) Garantizar el Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos.

c) Armonizar los intereses de todos los grupos sociales y promover condiciones de crecimiento para el beneficio de los ciudadanos.

d) Reconoce la pluralidad política y asigna a los partidos el reconocimiento de elementos sustantivos.

e) Crear las condiciones para un desarrollo efectivo y permanente del empleo de la fuerza laboral y de su calidad de vida.

f) Fomentar el crecimiento económico y el empleo.

g) Garantizar una más justa distribución de la riqueza nacional y el ingreso.

h) Promover, alentar, coordinar y vigilar la actividad económica en el marco legal.

1) Garantizar el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

En síntesis podemos decir:

1. La defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo.

2. La ampliación de la vida democrática.

3. La ampliación económica con estabilidad de precios.

4. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Consideramos que el principal supuesto para alcanzar estos objetivos es el crecimiento económico, ya que como el plan lo menciona: es la única base firme para elevar la calidad de vida de los mexicanos, particularmente, de los más necesitados.

El Procedimiento que contempla el Plan, o lo que en el mismo se llama: líneas generales de estrategia:

a) Se reconocen los problemas que afectan la economía.

b) Se identifican prioridades que debe atender la estrategia.

c) Se entiende que ha habido reducción de la inversión productiva, transferencia de recursos al exterior, deterioro de intercambio de inversiones con el resto del mundo, para ello la estrategia para la política económica comprenderá:

1. Estabilizar a la economía de forma permanente.

2. Ampliar la disponibilidad de recursos para la inversión productiva, y:

3. Modernización económica.

Como punto importante sobresale del Plan, un crecimiento en el producto interno bruto de alrededor del 6% anual, para ello a efecto de que fluya la inversión a las actividades productivas es necesario: incrementar el ahorro interno público y privado, una reducción de recursos que se transfieren al exterior vía balanza de pagos o servicio de deuda externa, y mejorar los términos de intercambio económico con el exterior.

La clave en este último renglón de intercambio con el exterior son las exportaciones no petroleras, es decir, hacer más competitivas nuestras mercancías producidas en el país.

#### **C. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNION EN MATERIA ECONOMICA.**

Hemos venido analizando la forma como el Derecho económico participa de manera activa en el proceso de transformación del entorno jurídico y social mexicano.

Pero este cambio tiene lugar debido a la participación del Poder Ejecutivo Federal quien tiene un gran cúmulo de atribuciones en materia económica, pero sus funciones y atribuciones se complementan y se perfeccionan con la participación del Congreso de la Unión, es decir, del Poder Legislativo Federal.

En este orden de ideas, la iniciativa y la formación de leyes o decretos compete: al Presidente de la República, a los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, éstos últimos se expresan en

este derecho por medio de sus Cámaras de diputados locales.  
(art. 71 Const.)

Entendemos que la base de la actividad del Estado Mexicano son los ingresos que recibe de los ciudadanos, siendo un mandato constitucional que se impone a los mexicanos el contribuir para los gastos públicos sea de la Federación, de la entidad federativa o municipal en que residan, bajo los principios de equidad y proporcionalidad que las leyes ordenen. (art. 31 fracc. IV Const.)

El Congreso cuenta con múltiples atribuciones no sólo en materia económica sino en otras áreas por ejemplo: la que se refiere a las controversias que pueden existir por límites territoriales entre dos entidades federativas, para legislar en lo relativo al Distrito Federal abarcando el aspecto económico, social y cultural, aunque la asamblea de representantes actualmente tiene gran ingerencia de facultades administrativas en todo lo relativo a aspectos básicos como: educación, salud, abasto, seguridad pública, administración de justicia, regularización territorial, preservación del medio ambiente, fomento económico, protección al empleo, e iniciar leyes en materias relativas al Distrito Federal.

Continuando con las atribuciones no económicas del Congreso están: las de crear o suprimir empleos públicos de la Federación, para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previos datos que presente el Ejecutivo, para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra y declarar las condiciones estructurales y de uso de las presas,

para levantar y sostener al Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aerea nacionales reglamentando su organización y servicio, también reglamenta y organiza la Guardia Nacional; para dictar leyes sobre extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. Para expedir leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos. Para definir los delitos y faltas contra la Federación, para conceder amnistias; para organizar y sostener escuelas rurales, en todos sus niveles; para constituirse en Colegio Electoral, para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo que diriman controversias entre los particulares y la administración pública federal o el Distrito Federal. (art. 73 Const.)

Las fracciones del mismo artículo 73 Constitucional que vamos a considerar, representan la integración del Derecho Económico mexicano, ya que la participación del Congreso es también, muy activa. Recordemos que el Congreso esta integrado por representantes salidos del pueblo, quienes deben de estar bastante interesados en el aspecto económico.

El Congreso debe de imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto de egresos de la federación, así como las del Distrito Federal, siendo auxiliado en este último caso por la asamblea de representantes. (Fracc. VII)

Para que el Poder Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, aprobar esos préstamos, y la

autorización del pago de la deuda externa nacional. El mismo legislador supone que cualquier crédito extranjero que entre a la Nación debe ser para incrementar los ingresos públicos, a no ser que se realicen con propósitos de regulación monetaria, operaciones de conversión de nuestra moneda a otras extranjeras, o las que se contraten por alguna emergencia declarada por el propio Ejecutivo Federal. (Fracc. VIII)

Otra atribución del Congreso en materia económica que se han considerado áreas estratégicas es la relativa a legislar sobre hidrocarburos, minería, servicio de banca y crédito, energía eléctrica, energía nuclear, y el establecimiento del Banco de Emisión Único denominado Banco de México. Consideramos que de las facultades que tiene el Congreso estas son las más importantes ya que la legislación en estos rubros representan el pivote de la economía, y han servido para estructurar un radio de acción bastante amplio para que el Estado, participe de manera activa en la transformación económica.

Cabe agregar que la misma fracción X del citado artículo 73 Constitucional, contempla la legislación en la materia del trabajo, reglamentaria del artículo 123 Constitucional imponiendo un sello de equilibrio y justicia social en el aspecto controvertido del capital y el trabajo. También la fracción comentada incluye otros renglones económicos como la industria cinematográfica, el comercio, los juegos con apuestas y sorteos.

Siguiendo el orden de las fracciones del artículo en comentario, la fracción XVII nos dice que el Congreso puede

dictar leyes sobre las vías generales de comunicación, sean postas o correos. Y para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas nacionales.

Esta parte relativa a las aguas nacionales, el Congreso debería prestar mayor atención sobre el uso, aprovechamiento y reciclaje del vital líquido. A efecto de mejorar los procesos en que el agua es básica como la agricultura, la ganadería, y en menor escala la industria en general.

Otra facultad que tiene relación con el Banco de Emisión Único, es el establecimiento de las casas de moneda y el fijar las condiciones que la moneda deba de tener.

Dentro de este contexto el Congreso fija el valor de las monedas extranjeras. (Frac. XVII)

La fracción VII nos mencionaba en líneas anteriores que el Congreso debe imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, la fracción XXIX nos detalla los supuestos en donde se establecen estas contribuciones:

1. Sobre el comercio exterior.
2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales.
3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
4. Sobre servicios públicos concesionados, o aprovechados por la propia Federación.

Hay contribuciones especiales sobre:

- a) Energía eléctrica,
- b) producción y consumo de tabacos,
- c) gasolinas, y otros productos derivados del petróleo,

- d) cerillos y fosforos,
- e) aguamiel, y productos de fermentación,
- f) explotación forestal, y
- g) producción y consumo de cerveza.

La fracción XXIX-D faculta al Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

La fracción XXIX-E faculta al Congreso para expedir leyes referentes al abasto y otras que tengan como finalidad la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios nacionalmente necesarios.

La fracción XXIX-F faculta al Congreso para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión extranjera, por promoción se entiende el impulsar y hacerla atractiva a otros países, principalmente a los industrializados; regular la inversión extranjera, la transferencia de tecnología, su generación, difusión y aplicación de aquellos conocimientos que son útiles para el desarrollo tecnológico y científico nacionales.

#### **D. FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS EN MATERIA ECONOMICA.**

El artículo 52 Constitucional nos menciona que la Cámara de Diputados esta integrada por 500 diputados, quienes tienen la facultad exclusiva de analizar el presupuesto de egresos de la Federación y del Distrito Federal y la Ley de Ingresos.

Entramos al área financiera en donde se debe buscar un equilibrio entre lo presupuestado y lo que se gasta, entre los recursos financieros que entran a las arcas de la Federación y entre lo que se destinan esos recursos.

"La pauta en donde descansa la cimentación de la estructura estatal la constituye su patrimonio, y es aquel que se encuentra constituido por el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su andamiage social o como resultado de poseer a título de dueño o propietario, para destinarlos en forma permanente a la prestación del servicio público." (37)

La fracción IV del artículo 74 Constitucional menciona como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

"Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el 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."

Los ingresos que recibe el Estado provienen por vía derecho privado o derecho público, siendo los subordinados quienes por medio de determinadas prestaciones pecuniarias constituyen de manera permanente el sostenimiento del ente estatal. Estas prestaciones dan origen al concepto del impuesto y son absorbidos, en virtud del imperio o autoridad que detenta el órgano estatal.

(37) Jesús Quintana Valtierra, et. al. Derecho Tributario Mexicano. Ed. Trillas, México, 1988, p. 35.

El Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial el día 31 de diciembre de 1981, en su primer artículo menciona: "Las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas..."

El artículo 2do. del mismo ordenamiento legal da la clasificación de contribuciones: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, y se definen:

I. "Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma.

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos

descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. (art. Zero. primer párrafo del Código Fiscal)

Los productos: son ingresos obtenidos por la contraprestación de los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Accesorios: son los recargos, las sanciones pecuniarias, los gastos de ejecución, las indemnizaciones.

El crédito público: lo constituyen los empréstitos públicos, los préstamos privados, la emisión de moneda, la emisión de certificados de tesorería, las obligaciones y bonos de sociedades nacionales de crédito. (38)

Este último concepto del crédito público se refiere a los cambios que han tenido los criterios económicos financieros, en los últimos años, ya que el renglón tradicional lo constituían los empréstitos, como recurso extraordinario, y la emisión de moneda.

La emisión de los certificados de la tesorería, las obligaciones y los bonos de las sociedades nacionales de crédito, se perciben como un apalancamiento financiero a corto plazo, siendo los particulares acreedores, por medio de estos

(38) Jesus Quintana Valtierra, et. al. Opus. cit., p. 36.

documentos, del Estado emisor.

El artículo 72 inciso h Constitucional, al referirse sobre la iniciativa y formación de leyes dice: "La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados."

Este párrafo señala una facultad trascendental de la vida económica del país, y es la Cámara de Diputados quien discute primero los proyectos relacionados con el endeudamiento externo de la nación, sobre la reglamentación de nuevos impuestos, o la modificación de los ya existentes.

En lo relativo a los empréstitos, entendemos la existencia de un contrato que celebra el Estado Mexicano con alguna institución pública ó privada, nacional o internacional. Y por medio de la cual recurre a una fuente de financiamiento a corto, mediano o largo plazo.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es presentado, anualmente por el Ejecutivo Federal, quien lo hace llegar a la Cámara de Diputados, en forma de proyecto, para que allí sea examinado, discutido y aprobado. (art. 74 fracc. IV Const.)

Dicho documento es presentado a más tardar el 15 de noviembre, o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo el Poder Ejecutivo.

Este proyecto es estructurado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, basándose en los criterios

estructurados por el Ejecutivo, y corresponden a los gastos que serán autorizados a los poderes Legislativo, Judicial, incluido el propio poder Ejecutivo. Las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas paraestatales, etc., y en general un cálculo aproximado de las erogaciones que se realizarán por concepto de inversión y deuda pública.

Los titulares de las dependencias antes mencionadas, son los responsables del ejercicio del presupuesto de egresos designado al organismo o entidad pública que encabezan, y es la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Contraloría General de la Federación quienes verifican la ejecución de los programas periódicamente.

El propio artículo 74 fracción IV párrafos tercero y cuarto Constitucional señalan por un lado, las partidas secretas necesarias y autorizadas por acuerdo escrito del Presidente de la República.

En la práctica, el Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto autoriza erogaciones adicionales para aplicarlas a proyectos de inversión de carácter social, ó a proyectos prioritarios o estrategias del Gobierno Federal.

El párrafo cuarto del artículo en análisis, nos introduce al concepto de Cuenta Pública, siendo su objetivo el señalar los resultados de la gestión financiera. Mismos que son revisados por la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, y si aparecieren discrepancias injustificadas se procedera de acuerdo a la ley (párrafo quinto).

"La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados (...) dentro de los diez primeros días del mes de junio." (párrafo sexto)

"La Contaduría Mayor de Hacienda, es una institución auxiliar de la Cámara de Diputados, y sus funciones son de revisión y glosa de la cuenta anual del erario (...). La revisión no debe limitarse a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar." (39)

Una vez que la Contaduría Mayor de Hacienda ha revisado la Cuenta Pública pueden suceder dos situaciones:

I. Que no hay observaciones qué hacer, que no se encontraron irregularidades, y se extiende un finiquito de cuentas, el que se hace llegar a la Tesorería de la Federación.

Dicho finiquito produce el efecto de extinguir las responsabilidades civiles de los funcionarios y empleados públicos, para con el fisco, y las obligaciones accesorias que garanticen su manejo. (arts. 17 y 20 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda)

II. Si se descubren irregularidades o violaciones a la ley, se fincarán las responsabilidades civiles o penales a que haya lugar. (art. 10 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda)

(39) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. 15 ed. Ed. Porrúa, México, 1973, p. 353.

Los párrafos sexto y séptimo del artículo 74 fracción IV Constitucional expresan:

"La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven."

La presentación de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados por parte del Presidente de la República es un acto jurídico administrativo, el cual cierra el ciclo financiero y justifica el presupuesto de egresos contablemente.

Jurídicamente la Cámara de Diputados tiene la facultad de revisión respecto de los gastos generados por la administración pública, misma que debe hacerse valer para mejorar la eficiencia del poder público y evitar despilfarros e irregularidades.

## CAPITULO IV.

### LAS FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA

#### A) EL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Hemos establecido un orden de análisis en las facultades del Estado Mexicano en materia económica, primero se enunciaron las facultades del Congreso de la Unión y posteriormente de la Cámara de Diputados, quienes junto con el Poder Ejecutivo Federal estructuran los aparatos públicos decisorios que definen la participación del gobierno en las actividades económicas nacionales.

La titularidad y ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien es elegido en forma directa en base a la Ley Electoral cada seis años (art. 80 y 81 Const.).

La primera facultad que marca el artículo 89 fracción I al Ejecutivo, es la reglamentaria, la cual consiste en proveer en la esfera administrativa, mediante leyes, reglamentos, circulares, etc., las leyes que expida el Congreso de la Unión. Es decir, promulgar y ejecutar esos ordenamientos jurídicos.

Para poder aplicar esta facultad, el Ejecutivo debe contar con un conocimiento directo y preciso de la realidad económica. Ya que por medio de las entidades públicas que dependen de él

directamente, la información fluye en ambos sentidos. La administración pública que ve de cerca la situación social y los procedimientos o instancias que deben de cumplir los particulares para poder dedicarse a un arte, profesión u oficio. Con ello detecta los síntomas que pueden aglizar o bloquear alguna área de participación económica. Y el otro nivel de fluidez de la información se da del Ejecutivo, quien esta en la cúspide de la pirámide administrativa y contempla de manera estratégica y general a la economía nacional en su conjunto.

Esta postura de líder conductor en el ámbito económico precisa una gran responsabilidad, por la trascendencia de las decisiones que afectan de manera directa a todos los grupos sociales.

El artículo 90 Constitucional expresa:

"La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán 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.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

De la lectura de este artículo se desprenden varios conceptos que a continuación explicamos, usando para ello el auxilio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976.

La administración pública federal centralizada se integra por:

- a) La Presidencia de la República.
- b) Las Secretarías de Estado.
- c) Los Departamentos Administrativos, y
- d) La Procuraduría General de la República, y la administración pública paraestatal se compone por:

- 1) Los organismos descentralizados.
- 2) Las empresas de participación estatal.
- 3) Las instituciones nacionales de crédito.
- 4) Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito
- 5) Las instituciones nacionales de seguros y fianzas
- 6) Los fideicomisos públicos. (art. primero)

Respecto al funcionamiento de la Presidencia de la República, el titular cuenta con amplias atribuciones para establecer unidades de asesoría, para atender los asuntos que los ciudadanos en ejercicio del derecho de petición formulen de manera pacífica y respetuosa al titular de Poder Ejecutivo, (art. 80. Const.), sean de índole económica, que provoque afectación en el ciclo productivo de bienes y servicios, de índole judicial, administrativa, etc.

También, cuenta con unidades de apoyo técnico y de coordinación que informan al titular del Poder Ejecutivo, del funcionamiento de la administración pública en su conjunto, y de información en general, que entregan de manera oportuna para fundamentar las decisiones y acuerdos que formule, en ejercicio de sus facultades y atribuciones.

Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República, deben de ir firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo respectivo para su validez y observancia (art. 92 Const. y art. 13 L.O.A.P.F)

Al frente de cada Secretaría hay un Secretario de Estado, quien para formular los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, o algún otro documento, de su competencia es auxiliado por: subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes de departamento, jefes de oficina, de sección o de mesa, etc. (art. 14 L.O.A.P.F.) Lo mismo sucede con el Jefe del Departamento Administrativo, quien también es auxiliado por diversos funcionarios y empleados públicos. (art. 15 L.O.A.P.F.) y a quienes pueden delegar el trámite y resolución de los asuntos de su competencia. (art. 16 L.O.A.P.F.)

Existe otra figura administrativa que la ley denomina Organos administrativos desconcentrados, y que dependen de las Secretarías de Estado, a quienes están subordinadas jerárquicamente, y cuenta con facultades específicas sobre alguna materia y en un radio territorial determinado. (art. 17 Const.)

Los manuales de organización y procedimientos que expida cada Secretaría de Estado y el Departamento Administrativo deben de estar actualizados constantemente, a efecto de que los ciudadanos conozcan el funcionamiento de las unidades administrativas, sistemas de comunicación y procedimientos administrativos. (art. 19 L.O.A.P.F.)

"Las Secretarías de Estado y los jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos." (art. 93 párrafo 1ero. Const.)

También, dichos funcionarios, deben de acudir e informar cuando cualquiera de las Cámaras los cite, o sea discutida una ley o negocio concerniente a sus actividades. (art. 23 L.O.A.P.F.)

Cabe agregar que el primer período de sesiones se inicia el 1ero. de noviembre, y durará hasta el 31 de diciembre del mismo año. Y el segundo período se inicia el 15 de abril y concluirá el 15 de julio del mismo año. (arts. 65 y 66 Const.)

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos del orden administrativo el Ejecutivo cuenta con las siguientes Secretarías:

- a) De Gobernación.
- b) De Relaciones Exteriores.
- c) De la Defensa Nacional.
- d) De Marina.
- e) De Hacienda y Crédito Público.
- f) De Programación y Presupuesto.
- g) De la Contraloría General de la Federación.
- h) De Energía, Minas e Industria Paraestatal.
- i) De Comercio y Fomento Industrial.
- j) De Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- k) De Comunicaciones y Transportes.
- l) De Desarrollo Urbano y Ecología.

- m) De Educación Pública.
- n) De Salud.
- o) De Trabajo y Previsión Social.
- p) De la Reforma Agraria.
- q) De Turismo.
- r) De Pesca.

En total 18 Secretarías, y el Departamento del Distrito Federal. (art. 26 L.O.A.P.F.)

Siendo nuestra investigación en el campo del Derecho económico, recordemos que el Estado detenta el papel de orientador y director de la economía, que en coordinación con la actividad económica y social de los particulares, se ayudan y se enriquecen unos a otros, en el sentido que la sociedad promueve la renovación de las instituciones del mismo aparato estatal, y éste a su vez busca, cíclicamente, legitimidad y representación.

La administración pública forma parte integrante de los órganos del Estado, y dependen en una relación directa del Poder Ejecutivo, quien tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros dos poderes, el legislativo y el judicial, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con:

- a) Elementos personales.
- b) Elementos patrimoniales.
- c) Estructura jurídica, y

d) Procedimientos técnicos. (40)

"La administración pública, como todo elemento del-Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse para realizar su actividad - rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado, a través de la evolución de la misma, el buscar formas de organizarse que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado." (41)

**B) LAS FUNCIONES EN MATERIA ECONOMICA DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO.**

La Secretaría de Estado es un órgano superior administrativo que auxilia al Presidente de la República, en el despacho de los asuntos de una rama de actividad del Estado.

(42) A continuación, citamos las principales atribuciones en materia económica de cada una de las Secretarías de Estado, basándonos para ello en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976.

**B.1) La Secretaría de Gobernación, conforme al art. 27 de la L.O.A.P.F., tiene las siguientes facultades en materia económica:**

- (40) Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. 3a. ed. Ed. Porrúa, México, 1979, p. 60.
- (41) Miguel Acosta Romero. Opus. cit. p. 63.
- (42) Miguel Acosta Romero. Opus. cit. p. 138, quien cita a Aparicio Méndez en su obra: Teoría del Órgano y Soporte del Órgano.

I. Presentar ante el Congreso las iniciativas de ley del Ejecutivo.

II. Publicar las leyes y decretos que expida el Congreso, alguna de las Cámaras o el Ejecutivo.

III. Publicar el Diario Oficial de la Federación.

IV. Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en el caso que no se haya encomendado a otra dependencia.

V. Promover y vigilar la producción de cine, radio y televisión y de la industria editorial a efecto de que no perturben el orden público, el derecho de un tercero y la moral.

VI. Rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo.

B.2) La Secretaría de Relaciones Exteriores, posee las siguientes facultades en materia económica según lo dispone el artículo 28 de la L.O.A.P.F., anota:

I. Conducir la política exterior interviniendo en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.

II. Promover la coordinación de las acciones que en el extranjero de las dependencias de la administración pública federal, sin afectar sus propias atribuciones.

III. Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales en que el gobierno mexicano sea parte.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

IV. Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales.

V. Conceder a los extranjeros las licencias y autorización que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras y aguas nacionales, obtener y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para intervenir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos.

VI. Legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero, y de los documentos extranjeros que deban producirlos en la República.

**B.3)** La Secretaría de la Defensa Nacional según lo establecido en el artículo 29 de la L.O.A.P.F., menciona las siguientes atribuciones en materia económica:

I. Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas.

II. Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea.

III. Intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.

IV. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional.

**B.4)** La Secretaría de Marina tiene las siguientes atribuciones en materia económica conforme al artículo 30 de la Ley, en comentario enuncia:

I. Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva.

II. Ejecutar los trabajos topohidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas.

III. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en territorio nacional.

IV. Programar y ejecutar directamente o en colaboración con otras dependencias e instituciones, los trabajos de investigación oceanográfica en las aguas de jurisdicción nacional.

**B.5)** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con las siguientes atribuciones en materia económica, conforme al artículo 31 de la L.O.A.P.F.:

I. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos de la Federación y del Distrito Federal.

II. Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales, y del Distrito Federal.

III. Determinar los montos globales de los estímulos fiscales, y estudiar sus efectos en los ingresos de la Federación.

Los resultados de estos estímulos fiscales deben de evaluarse a fin de que no se beneficien particulares sin derecho. Y comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los beneficiarios de dichos estímulos.

IV. Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación.

V. Proyectar y calcular los ingresos de todos los organismos y entidades de la administración pública federal y del Departamento del Distrito Federal.

Teniendo en consideración el gasto público que prevea la Secretaría de Programación y Presupuesto, la sanidad financiera y la utilización razonable del crédito.

VI. Practicar la planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario del país. Ya sea el Banco de México, y la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito.

VII. Asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

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

IX. Manejar la deuda pública, de la Federación y del Distrito Federal.

X. Dirigir la política monetaria y crediticia.

XI. Administrar las casas de moneda.

XII. Ejercer las atribuciones en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones auxiliares de crédito.

XIII. Representar el interés de la Nación en controversias fiscales.

XIV. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios prestados por la administración pública federal.

Asesorándose por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la dependencia que corresponda.

XV. Las demás que le sean atribuidas por leyes y reglamentos.

B.6) La Secretaría de Programación y Presupuesto tiene las siguientes atribuciones en materia económica, conforme al artículo 32 de la Ley, en comentario:

I. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, proyectando para ello la planeación nacional y las sugerencias de los grupos sociales interesados.

II. Coordinar los convenios que se celebren entre la Federación, las entidades federativas y los municipios,

relativos a la planeación regional. Y la ejecución de programas especiales que señale el Presidente de la República.

III. Coordinar las actividades del Plan Nacional de Desarrollo, y la congruencia entre este y la actuación de la administración pública federal.

IV. Coordinar las acciones entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país.

V. Calcular los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal. Armonizándolos con los recursos disponibles que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

VI. Formular el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, y presentarlos a la consideración del Presidente de la República.

VII. Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

VIII. Vigilar y evaluar el ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos.

IX. Verificar el otorgamiento de subsidios que otorgue la Federación, así como la transferencia de fondos en favor de las entidades federativas, municipios, instituciones o particulares.

X. Integrar la información y documentación para la formulación del informe presidencial.

XI. Planear, programar, presupuestar, ejecutar y evaluar las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal.

XII. Autorizar los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal, consolidar los estados financieros que emanen del Presupuesto de Egresos de la Federación, y formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal.

XIII. Las demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

**B.7)** La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, tiene las siguientes facultades en materia económica, de acuerdo al artículo 32 bis de la Ley, en comentario:

I. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

II. Comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del gobierno federal, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

III. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda, el establecimiento de procedimientos que permitan el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

IV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos.

**B.8)** La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, en el artículo 33 de la L.O.A.P.F., señala sus atribuciones en materia económica:

I. Vigilar, conservar y administrar los recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común, siempre que no estén encomendados a otra dependencia.

II. Ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones y permisos, o la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos de la propiedad originaria nacional, puesta a su custodia, cuando no estén encomendadas a otra dependencia.

III. Mantener el inventario de los recursos no renovables.

IV. Llevar el catastro petrolero y minero.

V. Regular la explotación de las salinas.

VI. Regular la industria petrolera, petroquímica básica, minera, eléctrica y nuclear.

VII. Organizar la investigación técnico-industrial en materia de energía, siderurgia, fertilizantes y recursos naturales no renovables.

VIII. Regular y promover las industrias extractivas.

IX. Vigilar la actividad de las industrias paraestatales, atendiendo la política industrial establecida por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

**B.9)** La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, cuenta con las siguientes atribuciones en materia económica conforme lo establece el artículo 34 de la L.O.A.F.F:

I. Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, comercio interior, abasto y precios del país. Con excepción de los precios de los bienes y servicios de la administración pública federal.

II. Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios.

III. Establecer las políticas de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros. Escuchando la opinión de las dependencias competentes.

IV. Fomentar el comercio exterior del país.

V. Estudiar y determinar los precios oficiales y aranceles, con auxilio de la Secretaría de Hacienda. Estudiar y establecer las restricciones para los artículos de importación y exportación, y los estímulos al comercio exterior, con auxilio de la Secretaría de Hacienda.

VI. Estudiar y determinar los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, el abasto y el comercio exterior e interior. Siendo incluidos los subsidios a esta última rama.

VII. Establece la política de precios, vigila su estricto cumplimiento particularmente a los artículos de consumo popular.

VIII. Regula, orienta y estimula las medidas de protección al consumidor.

IX. Coordina y dirige el sistema nacional para el abasto, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos, y el abastecimiento para la población.

X. Fomenta la organización y constitución de sociedades cooperativas, cuyo objeto sea la producción industrial, la distribución o el consumo.

XI. Vigila la actividad de las sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones industriales y comerciales, y asociaciones de corredores.

XII. Norma y registra la propiedad industrial y mercantil. Y regula y orienta la inversión extranjera y la transferencia de tecnología.

XIII. Establece y vigila las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial, así como las normas y especificaciones industriales.

XIV. Fomenta el pequeño comercio urbano y rural.

XV. Organiza y patrocina exposiciones, ferias y congresos de carácter industrial y comercial.

XVI. Evita el acaparamiento y las intermediaciones innecesarias, o excesivas que provoquen el encarecimiento de bienes y servicios.

XVII. Regula la producción industrial con exclusión de la que esté asignada a otras dependencias.

XVIII. Asesora a la iniciativa privada en el establecimiento de nuevas industrias, en el que las empresas se dediquen a la exportación de manufacturas nacionales.

XIX. Promueve, fomenta y regula el desarrollo de la industria de la transformación, de energía eléctrica, y el suministro y distribución de gas.

XX. Autorizar las compras del sector público de bienes de procedencia extranjera.

Se auxilia de la Secretaría de Programación y Presupuesto para realizar convocatorias de concursos internacionales.

XXI. Las demás que le encomiendan las leyes.

**B.10) La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos,** en el artículo 35 de la Ley citada anota sus atribuciones en materia económica:

I. Programa, fomenta y asesora técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos.

II. Difunde nuevos métodos y procedimientos técnicos para mejorar las producciones antes señaladas.

III. Encauza el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, en coordinación con la Secretaría de Hacienda. Y evalúa los resultados obtenidos.

IV. Organiza a los productores del sector agropecuario, en torno a programas regionales y nacionales.

V. Organiza y fomenta las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, reservas, cotos de caza, semilleros y viveros.

VI. Organiza y patrocina congresos, ferias, exposiciones y concursos.

VII. Cuida la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques.

VIII. Programa la construcción de obras de irrigación, de manera pública o privada.

IX. Difunde métodos y procedimientos para obtener mejores rendimientos de los bosques.

X. Fomenta y realiza programas de reforestación en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

XI. Otorga concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales.

XII. Organiza y maneja los sistemas de riego nacionales.

XIII. Interviene en la dotación de aguas a los centros de población e industrias, potabilización y conducción.

XIV. Mantiene el inventario de recursos naturales: agua, suelo, cubierta vegetal, y población animal nacionales.

**B.11)** La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, conforme a lo establecido en el artículo 36 de la Ley en análisis, cuenta con las siguientes atribuciones en materia económica.

I. Formula y conduce los programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones del país.

II. Inspecciona y vigila los servicios públicos de correos, telégrafos, teléfonos y los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas.

III. Otorga concesiones y permisos para establecer sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites. Y revisa el sistema técnico de tales servicios. Para el otorgamiento de concesiones se coordina con la Secretaría de Gobernación.

IV. Otorga concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos, y vigila su operación. Así como negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales.

V. Vigila la administración de los aeropuertos nacionales, concede permisos para su construcción.

VI. Administra la operación de los servicios de control del tránsito aéreo.

VII. Construye las vías férreas y terminales, y vigila técnicamente su funcionamiento y operación.

VIII. Otorga concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransportes en las carreteras federales.

IX. Promueve, regula y organiza la marina mercante.

X. Construye y conserva los caminos y puentes federales.

XI. Construye aeropuertos federales.

**B.12)** La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, cuenta con las siguientes atribuciones en materia económica, según lo enuncia el artículo 37 de la L.O.A.P.F.:

I. Formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología.

II. Promover el desarrollo de programas de vivienda y urbanismo, y apoyar a las autoridades estatales y municipales en su ejecución.

III. Fomentar el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población; y apoyar técnicamente a las autoridades locales en su proyección, construcción, administración, operación y conservación, a partir de los sitios determinados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

IV. Establecer los criterios ecológicos para el uso y destino de los recursos naturales y para preservar la calidad del medio ambiente.

V. Decretar, vedar y administrar las reservas de flora y fauna terrestres.

VI. Regular el alejamiento, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas residuales y las condiciones que deban satisfacerse antes de descargarse en las redes colecturas, cuencas, cauces y de más depósitos y corrientes de agua; así como su infiltración en el subsuelo, para evitar la contaminación de los sistemas ecológicos.

**B.13)** La Secretaría de Educación Pública, cuenta con las siguientes atribuciones en materia económica, según el artículo 38 de la Ley, en comentario:

I. Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas, incluidas la enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos.

La enseñanza agrícola se organizará en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

II. Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica y el establecimiento de laboratorios, observatorios, etc., que requiera el desarrollo de la educación en todos sus niveles, en coordinación con las dependencias competentes del Gobierno Federal y con las entidades públicas y privadas el desarrollo de la investigación científica y tecnológica.

III. Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico.

**B.14)** La Secretaría de Salud, detenta las siguientes atribuciones en materia económica, conforme lo señala el artículo 39 de la Ley, en referencial:

I. Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al Sistema Nacional de Salud.

II. Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la administración pública federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso se determinen.

III. Actuar como autoridad sanitaria, ejercer las facultades en materia de salubridad general que las leyes le confieran al Ejecutivo Federal, vigilar el cumplimiento de la Ley General de Salud, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables, y ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general.

**B.15) La Secretaría del Trabajo y Previsión Social le corresponden las siguientes atribuciones en materia económica, de conformidad con el artículo 40 de la Ley, en comentario:**

I. Procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas.

II. Coordinar la formulación y promulgación de los contratos-ley de trabajo.

III. Incrementar y promover la productividad del trabajo.

IV. Promover la capacitación y el adiestramiento para el trabajo, realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría, impartir cursos, con la finalidad de incrementar la productividad en el trabajo que requieran los sectores

productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública.

V. Dirigir el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento.

VI. Promover la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización para el trabajo, en coordinación con las dependencias competentes.

VII. Aplicar las medidas de seguridad e higiene industriales, para la protección de los trabajadores, y vigilar su funcionamiento.

VIII. Participar en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

IX. Estudiar planes para impulsar la ocupación laboral en el país.

**B.16)** La Secretaría de la Reforma Agraria, según el artículo 41 de la L.O.A.P.F., tiene las siguientes facultades en materia económica:

I. Conceder o ampliar las dotaciones o restituciones de tierra y agua a los núcleos de población rural.

II. Cooperar con las autoridades competentes para realizar los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades.

III. Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal.

**B.17)** La Secretaría de Turismo, posee las siguientes atribuciones en materia económica, según lo marca el artículo 42 de la citada Ley:

I. Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional.

II. Promover en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en conjunto con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la declaratoria respectiva.

III. Autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sean bienes y servicios prestados por entidades públicas o privadas.

IV. Opinar sobre la inversión extranjera en los casos de proyectos turísticos, o en el establecimiento de servicios turísticos, en coordinación con la Secretaría de Comercio.

V. Promover la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia turística, en coordinación con la Secretaría de Educación.

VI. Proyectar el desarrollo de la infraestructura turística y estimular la participación de los sectores social y privado.

**B.18)** La Secretaría de Pesca, cuenta con las siguientes facultades en materia económica, de conformidad a lo establecido en el artículo 43 de la L.O.A.P.F.:

- I. Formular y conducir la política pesquera del país.
- II. Fomentar y asesorar técnicamente la producción y explotación pesquera en todos sus aspectos.
- III. Participar con la Secretaría de Hacienda para determinar estímulos fiscales y de carácter financiero necesarios para la actividad pesquera, administrarlos y vigilar y evaluar los resultados.
- IV. Otorgar concesiones y permisos y celebrar contratos para la autorización de la explotación de la flora y fauna acuática.
- V. Determinar las zonas de veda acuáticas, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- VI. Fomentar la investigación sobre la actividad pesquera, y establecer institutos de capacitación.
- VII. Difundir y mejorar métodos y procedimientos de la piscicultura.
- VIII. Organizar la flota pesquera, las asociaciones, sociedades, y uniones de pescadores.
- IX. Promover la industrialización de los productos pesqueros, y el establecimiento de plantas industriales, en coordinación con la Secretaría de Comercio.
- X. Apoyar técnicamente las exportaciones e importaciones de la flora y fauna acuáticas, en coordinación con la Secretaría de Comercio.
- XI. Proponer ante la Secretaría de Relaciones Exteriores la celebración de convenios y tratados internacionales relativos a la pesca.

En general canalizar recursos para el mejoramiento de los procesos de pesca y para aumentar la eficiencia en el aprovechamiento de las especies marítimas, en territorio nacional.

Como se puede apreciar de la lectura detallada de los artículos anteriores, todas las Secretarías de Estado poseen atribuciones en materia económica, aunque esta participación sea de manera directa o indirecta en lo relativo al proceso productivo de bienes y servicios del país.

Consideramos que no hay área del quehacer productivo nacional que no sea considerada en las funciones de estas 18 Secretarías de Estado. Y que en muchos casos la regulación jurídica y administrativa sea extensa y agobiante, propiciando con ello lentitud en los trámites de concesiones, permisos y convenios.

También, se puede apreciar que para una actividad de explotación o transformación de algún recurso natural, intervienen dos o más Secretarías para obtener sus autorizaciones. Afortunadamente, hay preocupación de todos los sectores productivos del país para modificar esta situación, ante la competencia de mercancías que provienen de otros países. Es obligación del Ejecutivo Federal atender no solamente las peticiones en este sentido, sino propiciar estos cambios a través de todos los organismos y entidades de la administración pública federal.

#### **C) LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, LAS EMPRESAS DE PARTICIPA**

## CION ESTATAL Y LOS FIDEICOMISOS PUBLICOS.

C.1) Los organismos descentralizados es una forma de organización administrativa y son creados debido a una ley o decreto del Ejecutivo Federal o del Congreso de la Unión.

Cuentan con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, además poseen una estructura legal, también propia. Tienen denominación y cuentan con órganos de dirección, administración y representación.

Dentro de sus objetivos principales podemos señalar:

I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.

II. La prestación de un servicio público o social, y

III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. (art. 14 de la Ley de Entidades Paraestatales (43))

En el acto legislativo que se expida para su creación se deben de establecer sus elementos esenciales.

I. La denominación.

II. El domicilio legal.

III. El objeto del organismo.

IV. Los recursos financieros que integran su patrimonio.

V. La manera de integrar su órgano de gobierno con sus facultades.

(43) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de mayo de 1986.

- VI. Las obligaciones y facultades del Director General.
- VII. Sus órganos de vigilancia con sus facultades.
- VIII. Su régimen laboral (art. 15 Ley de Entidades Para estatales)

La denominación, en los organismos descentralizados, equivale a su nombre, podemos citar a: Petróleos Mexicanos, Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, Aeropuertos y Servicios Auxiliares; en el caso de las siglas podemos citar a: IBSSTE, CONASUPO, ASSA, INFONAVIT, FOVISSSTE, etc.

Sus órganos de dirección y administración están representados por un cuerpo colegiado, y pueden variar de cinco o quince integrantes, con sus respectivos suplentes. Los cuales deben de reunirse por lo menos 4 veces al año de acuerdo a su estatuto orgánico.

El Director General de los organismos descentralizados es designado por el Presidente de la República, siendo sus principales atribuciones:

- I. Celebrar toda clase de actos jurídicos y otorgar documentos inherentes a su objeto.
- II. Posee facultades amplísimas de dominio, administración, pleitos y cobranzas.
- III. Emite títulos de crédito.
- IV. Formula querrelas y otorga perdón.
- V. Ejercita acciones legales, inclusive amparo.
- VI. Celebra transacciones comerciales.
- VII. Otorga poderes especiales y generales, y los puede revocar. (art. 22 de la Ley de Entidades)

Para acreditar su personalidad basta con exhibir una certificación de la inscripción de su nombramiento en el Registro Público de Organismos descentralizados.

La finalidad que busca el Estado con la creación de esta clase de instituciones es siempre procurar la satisfacción del interés general en forma rápida, idónea y eficaz. (44)

En lo relativo al régimen fiscal hay organismos descentralizados que pagan impuestos como en el caso de Petróleos Mexicanos, pero en su mayoría están exentos del pago de impuestos locales o federales. Pero cubren el pago de derechos de carácter local y federal.

La situación anterior se debe a que los organismos descentralizados realizan una actividad que corresponde al Estado, aunque no siempre se obtienen utilidades, sin embargo, llegado el caso de que se obtengan beneficios pueden acrecentar su patrimonio, o pagar al Estado esas utilidades en forma de productos.

**C.2) Las empresas de participación estatal mayoritaria:** El concepto de empresa pública, es aquella conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios, que el Estado considera en un momento necesarios para el interés general.

Sus características son:

I. El Estado aporta capital y organiza y regula el elemento trabajo.

II. La empresa produce bienes o servicios para satisfacer

(44) Miguel Acosta Romero. Opus. cit. p. 301

necesidades colectivas, sin implicar un lucro.

III. El Estado vigila y supervisa a la empresa.

IV. El régimen jurídico de la empresa implica normas de Derecho público y de Derecho privado. (45)

Este tipo de empresas poseen la peculiaridad de que el Gobierno Federal es socio mayoritario, y que posee junto con otras entidades paraestatales, conjunta o separadamente, el 50% del capital social, o más.

Esta constitución de capital social, es emitida por medio de títulos de una serie especial que suscribe el propio Gobierno Federal. Estas acciones o títulos representan el capital social de la empresa.

Debido a que el Gobierno Federal es accionista mayoritario, tiene la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Órgano representativo de gobierno, y al Director General de la empresa.

Un ejemplo de este tipo de empresas corresponde a la constitución de las sociedades nacionales de crédito, de las organizaciones auxiliares nacionales de seguros y fianzas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina que las Sociedades Nacionales de Crédito se consideran empresas de participación estatal mayoritaria y deben de inscribirse en el Registro de la Administración Pública Paraestatal, que llevará la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Esta nueva especie de sociedades nacionales de crédito

(45) Miguel Acosta Romero. Opus. cit. p. 316

tienen su origen jurídico a partir de la nacionalización de los bancos privados, que tuvo lugar por Decreto Presidencial de fecha 10. de septiembre de 1982; y se mencionan por primera vez en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que entró en vigor el día 10. de enero de 1983.

Las empresas que forman el sistema financiero, incluido el Banco de México, quedan sujetas a su legislación específica en lo relativo a su constitución, funcionamiento, control, evaluación y regulación. (art. 4o. de la Ley de Entidades Paraestatales)

El Ejecutivo Federal las agrupa por sectores, de acuerdo al objeto de cada una de ellas, a su competencia, y a lo establecido en las leyes respectivas.

Existen coordinadores de sector que programan y presupuestan la actividad de las empresas paraestatales, evalúan sus resultados y participan en su forma de gobierno.

Los titulares de estos órganos coordinadores de sector son los secretarios de estado.

Una característica de estas entidades paraestatales es la de contar con una administración propia, y autonomía de gestión en su funcionamiento, tanto operacional como direccional.

Si bien están obligadas a proporcionar información relativa a su funcionamiento, la cual es solicitada por alguna Secretaría de Estado, o Departamento Administrativo. (art. 10 y 11 Ley de Entidades Paraestatales)

Las Secretarías de Hacienda y la de Programación y Presupuesto tendrán miembros en los órganos de gobierno de las empresas paraestatales, y en su caso, en los comités técnicos.

La Secretaría de Programación y Presupuesto publica anualmente, la relación de las entidades paraestatales. (arts. 9 y 12 de la Ley de Entidades Paraestatales)

La misma Secretaría de Programación atendiendo a la opinión de la dependencia coordinadora de sector, propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal, o en su caso su disolución o liquidación. (art. 32 de la Ley de Entidades Paraestatales)

El Consejo de Administración de las empresas paraestatales deberá de reunirse con regularidad, por lo menos 4 veces al año.

Los integrantes de dicho órgano de gobierno serán designados por el Presidente de la República, y deberán constituir en todo tiempo más de la mitad de los miembros del consejo, y serán servidores de la administración pública federal. (art. 34 de la Ley en comentario)

Cuando la participación estatal suscriba del 25% al 50% del capital social, las inversiones serán vigiladas por medio de un comisario que designe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y el ejercicio de los derechos respectivos se hará por conducto de la dependencia correspondiente. (art. 67 de la Ley en comentario)

Las sociedades de participación estatal mayoritaria, la mayor parte de ellas podemos afirmar que son sociedades anónimas, y que deben ajustarse a los requisitos señalados en la

Ley General de Sociedades Mercantiles, respecto a la celebración de asambleas extraordinarias de accionistas previa convocatoria en los casos de fusión. (46)

En relación con la enajenación de los títulos representativos del capital social, propiedad del Gobierno Federal o de las entidades paraestatales, podrá realizarse a través de los procedimientos bursátiles propios del mercado de valores. Bajo la supervisión de la Secretaría de la Contraloría. (47)

**C.3) Los fideicomisos públicos:** son aquellos en los que el Gobierno Federal local o municipal, o alguna de las entidades paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Poder Ejecutivo Federal en las áreas prioritarias de desarrollo.

Los fideicomisos públicos cuentan con una estructura orgánica propia y tienen comités técnicos.

Los sujetos en la relación fiduciaria son:

1. El fideicomitente, quien es la persona titular de los bienes o derechos, que transmite a la fiduciaria para el cumplimiento de una actividad lícita. El fideicomitente único de la administración pública federal será la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien debe de cuidar la precisión de los derechos y obligaciones que correspondan a la institución fiduciaria.

(46) Miguel Acosta Romero. Opus. cit. p. 349.

(47) En el caso de que se coloquen estos títulos en las sociedades nacionales de crédito, las normas de enajenación y adquisición serán emitidas por las Secretarías de Hacienda y de Programación y Presupuesto. (art. 68 L.E.P.)

II. El fiduciario es la institución de crédito que tiene concesión de la Secretaría de Hacienda para actuar como tal.

III. El fideicomisario es la persona que recibe el beneficio del fideicomiso.

Dentro de los derechos y obligaciones que el fideicomitente debe señalar al fiduciario están los siguientes:

I. Indicar los actos y convenios propios del fideicomiso, ó a la propia institución fiduciaria.

II. Consultar con la fiduciaria los asuntos que deban tratarse en la reuniones de comité técnico.

III. Informar a la fiduciaria acerca de los acuerdos del comité técnico.

IV. Precisar a la fiduciaria la información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso. (art. 43 L.E.P.)

V. Precisar al fiduciario las facultades especiales, y cuales son las limitantes a estas facultades, y que sólo podrán ejercitarse por los órganos de gobierno correspondientes, y con aprobación del Ejecutivo Federal.

VI. La institución fiduciaria no debe cumplir en exceso las facultades expresadas por el fideicomitente, bajo riesgo de responder de daños y perjuicios al violar lo establecido en el contrato.

VII. En los casos de la realización de actos urgentes, cuya omisión pueda causar perjuicios al fideicomiso, sino es posible reunir al comité técnico, la institución fiduciaria debe

consultar al Gobierno Federal, a través del coordinador de sector. (arts. 43 y 44 L.E.P.)

VIII. Se expresará a la institución fiduciaria la facultad discrecional del Gobierno Federal de revocar el fideicomiso público. (art. 45 L.E.P.)

Se desprende de las consideraciones anteriores que el fideicomiso no tiene personalidad jurídica propia, aunque sus objetivos pueden ser amplísimos, y aun llegar a ser una variante de la empresa pública. (48)

Los objetivos del fideicomiso público pueden ser:

- I. La inversión de fondos públicos.
- II. Manejo y administración de fondos públicos.
- III. La prestación de servicios.
- IV. La producción de bienes para el mercado.

En la práctica se han establecido fideicomisos para regularizar la tenencia de la tierra, para la construcción de conjuntos y unidades habitacionales, para promover la cultura a través de la producción de libros, (como es el caso del Fondo de Cultura Económica) el desarrollo de parques y zonas industriales. (49)

La duración máxima de los fideicomisos es de 30 años, pero puede tener una duración indefinida tratándose de instituciones de beneficencia o de orden público.

(48) Miguel Acosta Romero. Opus. cit. p. 365.

(49) ibidem p. 364 y 365.

## **D) LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.**

**D.1)** La Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica.

Cuando describimos las funciones que en materia económica tiene la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, señalamos por su importancia las siguientes:

I. Formular y conducir las políticas generales relativas al abasto y precios de bienes y servicios producidos en el país.

II. Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de bienes y servicios.

III. Coordinar y dirigir el Sistema Nacional para el Abasto, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los productos de consumo básicos de la población. (50)

Como se puede apreciar el conductor de estas importantes atribuciones es el propio Ejecutivo Federal, quien por conducto de la Secretaría de Comercio formula y promueve un sano intercambio de mercancías entre los distintos estratos sociales de la población.

La Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia

(50) Art. 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976. Aunque las facultades de revisión y vigilancia de precios ya están derogadas, pasando éstas a la Procuraduría Federal del Consumidor.

económica (51), contempla importantes aspectos relativos al abasto de bienes y servicios producidos en el país.

**OBJETO DE LEY.** Regular la intervención del Estado en materia económica, y encauzar jurídicamente la ingerencia del gobierno federal en las actividades industriales y comerciales de los particulares.

Respetar la esfera de actuación de comerciantes e industriales que participan en el proceso económico nacional legalmente, y resguardar el interés general de la Nación subordinando estos intereses al interés colectivo.

Concretar y definir el grado intervencionista del Ejecutivo Federal en las actividades económicas, con la finalidad de evitar: encarecimiento de artículos de consumo generalizado, abásto suficiente de materias primas para la actividad industrial del país, y en general los servicios que afecten la producción, distribución y comercialización de mercancías básicas, como son: los productos alimenticios, el vestido, y todo producto que represente un renglón importante en la actividad económica nacional.

**SUJETOS DE DERECHO.** "Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a quienes efectúen actividades industriales y comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o servicios." (art. 10. de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica)

**FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.** Son varios los fundamentos

(51) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1950, y reformada el 10 de febrero de 1959.

Jurídicos de la presente ley, ya que se considera de orden público y de interés general.

El artículo 5o. Constitucional, en cuanto asegura y protege la actividad que realice una persona en una industria, comercio o trabajo, siendo lícitos. Y que sólo podrá vedarse este derecho por determinación judicial cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

El artículo 27 párrafo Zero. Constitucional, faculta a la Nación el derecho de imponer las modalidades necesarias a la propiedad privada, que dicte el interés público.

El artículo 73 fracción X Constitucional, faculta al Congreso de la Unión legislar en toda la República en lo relativo al comercio.

"En estos mandatos encontramos la regulación de la voluntad de las partes y del derecho de propiedad, principios que el derecho de los sistemas liberales, proclamaban intocables y que el Derecho Económico regula en favor de los intereses generales en contra de los abusos e injusticias del poder económico de los particulares." (52)

Algunos detalles importantes que encontramos en la presente ley, en análisis, destacan:

Artículo 2o. "El Ejecutivo Federal tendrá facultad de imponer precios máximos al mayoreo o menudeo y fijar los precios de los servicios, en su caso..."

Artículo 4o. "El Ejecutivo Federal estará facultado para

(52) Manuel Palacios Luna. Opus. cit. p. 209

imponer la obligación, a las personas que tengan existencias de las mercancías... de ponerlas a la venta a los precios que no excedan de los máximos autorizados."

Artículo 8o. "El Ejecutivo estará facultado... para decidir sobre los artículos que preferentemente deberán producirse por las fábricas..."

Y solicitar la información necesaria para el cumplimiento de las funciones económicas del Ejecutivo Federal. (art. 11)

Artículo 12o. "El Ejecutivo Federal podrá decretar la ocupación temporal de negociaciones industriales, cuando ello sea indispensable para mantener o incrementar la producción de mercancías..."

Algunas medidas de apremio para industriales y comerciantes pueden ser multas o arresto hasta por 36 horas y clausuras temporales o definitivas. (art. 13)

Artículo 19o. "La Secretaría de Comercio establecerá servicios de inspección y vigilancia. Para cerciorarse de que se han cumplido las disposiciones de esta ley y las demás derivadas de ella o con ella relacionadas, estará facultada para solicitar la exhibición de libros, papeles, informes o datos, así como para practicar inspecciones."

AUTORIDADES COMPETENTES. La Secretaría de Comercio, la Comisión Nacional de Precios que se integra por las Secretarías de Hacienda, de Programación, de Agricultura, de Comunicaciones, y del Trabajo, el Procurador Federal del Consumidor y el Director General del Instituto Nacional del Consumidor; y la Dirección General de Normas Comerciales.

Cabe mencionar que hay un Decreto (53) por el que se declaran comprendidas en el artículo 10. de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, las mercancías que se enlistan como: artículos alimenticios de consumo generalizado, materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional, los productos de las industrias fundamentales, artículos producidos por ramas importantes de la Industria Nacional, y los productos que representan renglones considerables de la actividad económica mexicana.

PROCEDIMIENTO. Cuando sean afectados los intereses de los particulares por disposiciones de la presente ley que se hagan efectivas en su patrimonio, o actividad industrial o mercantil, el artículo 16 de dicho ordenamiento, establece el recurso de reconsideración, el que debe de interponerse ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

#### D.2) La Ley Federal de Protección al Consumidor.

Ha sido un acierto por parte de nuestros legisladores el considerar al consumidor el principal depositario de los bienes y servicios, producidos en el marco de una economía mixta nacional.

La protección al consumidor, es una expresión de los derechos sociales que apunta a garantizar un equilibrio de los intereses difusos del consumidor frente al comercio organizado,

(53) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1982.

que cuenta con el apoyo incondicional de los medios masivos de comunicaci3n.

La Ley Federal de Protecci3n al Consumidor (54), tutela los derechos que tiene el particular al uso y disfrute de bienes y a la prestaci3n de servicios. (55)

SUJETOS OBLIGADOS. Las disposiciones juridicas de la presente ley se~alan a los prestadores de servicios, a los industriales y comerciantes, y a las empresas de participaci3n estatal, a los organismos descentralizados del Estado, que en su calidad de prestadores de bienes o servicios participen en el proceso econ3mico de producci3n, distribuci3n y comercializaci3n.

AUTORIDADES COMPETENTES. La Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, la Procuraduria Federal del Consumidor, y toda clase de autoridades federales, estatales y municipales que auxilien a esta 3ltima. Y el Instituto Nacional del Consumidor.

La propia Secretaria de Comercio es auxiliada por tres Subsecretarías: la de Comercio Interior, la de Regulaci3n y Abastos y la de Planeaci3n Industrial.

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. Los articulos 73 fracci3n X que faculta al Congreso de la Uni3n para legislar en toda la Rep3blica, en lo relativo al comercio. Y el articulo 89 fracci3n I que obliga al Ejecutivo Federal a proveer en la esfera administrativa, o reglamentar las leyes que expida el

(54) Publicada en el Diario Oficial de la Federaci3n el día 5 de febrero de 1976.

(55) Jorge Witker V. opus. cit. p. 372.

Congreso de la Unión.

La presente ley regirá en toda la República y sus disposiciones son de orden público y de interés general.

**SUJETOS DE LEY.** "Para los efectos de esta ley, por consumidor se entiende a quien concreta, para su utilización la adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de un servicio. Por proveedores a las personas físicas o morales a que se refiere el artículo 2o. (56) y por comerciantes a quienes hagan del comercio su ocupación habitual o realicen aunque fuera accidentalmente, un acto de comercio y su objeto sea la compraventa o arrendamiento de bienes muebles o la prestación de servicios." (art. 3o.)

**OBLIGACIONES DEL PROVEEDOR.**

a) Informar veraz y suficientemente origen, componentes, usos, características y propiedades de toda clase de productos y servicios.

Evitar leyendas o publicidad que induzcan al error.

b) Incorporar instructivos anexos a los productos peligrosos.

c) No condicionar la venta del producto o la prestación del servicio a la adquisición o contratación de otro.

d) Responder de daños y perjuicios por la falta de veracidad en instructivos anexos de los productos o servicios prestados.

e) Cumplir con el ofrecimiento, promoción u oferta, bajo

(56) Se refiere a los sujetos obligados, incluidas empresas privadas y públicas.

pena de cumplimiento forzoso, rescisión de contrato y pago de daños y perjuicios.

f) Respecto a operaciones a crédito, el proveedor informará el total de los intereses a pagar, el monto y detalle de cualquier cargo si lo hubiere, el número de pagos a realizar, y el monto y cantidad total a pagar por el bien o servicio.

Respecto a la tasa de interés con el que se calculan estas operaciones a crédito, cabe señalar que se estipulan por el Costo Porcentual Promedio, que emite el Banco de México, mensualmente, y que es un indicador económico que señala entre otras cosas, el costo del dinero, en un tiempo determinado.

g) Expedir factura o comprobante los prestadores de algún servicio, y la garantía que así se haya otorgado.

h) Respetar términos, plazos, fechas, condiciones, modalidades, reservaciones y circunstancias conforme a las cuales se haya ofrecido o se hubiere convenido con el consumidor, a la entrega del bien o a la prestación del servicio.

La Procuraduría Federal del Consumidor se crea como organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora. (art. 57 Ley Federal de Protección al Consumidor)  
El domicilio de la Procuraduría será la Ciudad de México y se establecerán delegaciones en todos y cada uno de los Estados. (art. 58)

Entre sus principales atribuciones sobresalen:

I. Representar los intereses de la población consumidora administrativamente, ante autoridades jurisdiccionales.

II. Estudiar medidas de protección al consumidor.

III. Asesorar jurídicamente a los consumidores.

IV. Denunciar prácticas monopólicas, violaciones de precios, normas de calidad, peso, medida y características de los productos y servicios.

V. Fungir como amigable componedor y conciliar diferencias entre proveedores y consumidores.

VI. Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades respectivas los hechos que constituyan conductas delictivas de proveedores.

VII. Informar a las autoridades competentes los hechos o prácticas que lesionen intereses de los consumidores o de la economía popular.

El Procurador Federal del Consumidor es nombrado y removido discrecionalmente por el Presidente de la República, y deberá ser ciudadano mexicano por nacimiento y tener título de Licenciado en Derecho.

El Instituto Nacional del Consumidor, es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Dentro de sus atribuciones podemos mencionar:

I. Informar al consumidor de sus derechos.

II. Orientar al consumidor al realizar alguna compra.

III. Auspiciar hábitos de consumo que protejan el patrimonio familiar, y orientarlo en el conocimiento de prácticas comerciales lesivas a sus intereses.

El Instituto Nacional del Consumidor estará integrado por un Consejo Directivo, un Director General y los funcionarios, y el personal que se requiera, su domicilio será la Ciudad de México y podrá establecer delegaciones y oficinas en otros lugares.

El Consejo Directivo estará integrado por los titulares de las Secretarías de: Comercio, Hacienda, Salud, del Trabajo, Educación Pública, Agricultura, Comunicaciones, Turismo. Y por el Director General de CONASUPD, el Presidente del Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, un vocal designado por la FSTSE, tres vocales por las organizaciones obreras, dos vocales por las organizaciones de campesinos y ejidatarios, uno por la Confederación de la Pequeña Propiedad Agrícola, uno por la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, uno por la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, y uno designado por el propio Consejo Directivo del Instituto. Por cada propietario habrá un suplente.

#### **D.3) Las facultades del Ejecutivo Federal en comercio exterior.**

Un aspecto clave relacionado con la gama de atribuciones en materia económica que tiene el Presidente de la República, la constituyen aquellas que se refieren al comercio exterior.

El objetivo principal de esta materia es mantener niveles razonables y equilibrados de artículos extranjeros en circulación y uso, dentro del territorio nacional.

BASE CONSTITUCIONAL. El artículo 131 Constitucional faculta al Ejecutivo Federal para gravar las mercancías que se importen o exporten, y reglamentarlas jurídicamente, en todo tiempo, y aun prohibir su circulación por motivos de seguridad nacional.

También el titular del Ejecutivo Federal está facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir, o suprimir las cuotas de las tarifas, por conceptos de exportación e importación, 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 someterá a la aprobación del Congreso, el uso que hubiese hecho de esta facultad, anualmente al presentar el presupuesto de egresos de la Federación.

OBJETO DE LEY. El artículo 34 fracciones I, IV, V y VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial es la autoridad administrativa, a quien le corresponde fijar el comercio exterior, en coordinación con la Secretaría de Hacienda. Entre sus atribuciones destacan las siguientes:

- I. Determinar los aranceles de las mercancías extranjeras que entren al mercado nacional.

- II. Estudiar y determinar las restricciones a los artículos de importación y exportación.

III. Fijar los criterios para establecer los estímulos fiscales al comercio exterior, a los subsidios y los estímulos fiscales al fomento de las exportaciones y a la importación.

Algunas de los factores externos e internos que afectan a las políticas de comercio exterior son: la transferencia de tecnología, el mercado cambiario de divisas extranjeras, la ampliación y globalización de los mercados internacionales, la política crediticia internacional. (57)

El artículo 76 fracción I Constitucional faculta al Senado a: "Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión".

Del artículo anterior, entendemos que los tratados internacionales sobre comercio exterior que celebre el Presidente de la República, deben ser aprobados por el Senado, y así, se constituyen en Ley Suprema de toda la Unión. (art. 133 Const.)

AUTORIDADES COMPETENTES. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, y el Banco de Comercio Exterior.

El Instituto Mexicano de Comercio Exterior, se crea por Ley el día 29 de diciembre de 1970, e inicia sus actividades el 23 de febrero de 1971. Sus funciones principales son las

(57) Manuel Palacios Luna. Opus. cit. p. 215

siguientes:

I. Estudiar, diseñar y proyectar políticas, planes y programas en materia de comercio exterior.

II. Participar como coordinador de las actividades de las entidades públicas y privadas, que participen en el comercio exterior.

III. Promover la asociación de productores, comerciantes, distribuidores y exportadores, a fin de estimular y promover el incremento del comercio exterior.

IV. Realizar investigaciones para identificar y cuantificar los productos y servicios nacionales, que puedan tener demanda en el exterior.

V. Colaborar con la Secretaría de Comercio en la fijación de normas de calidad para los productos destinados a la exportación, y en la vigilancia de su debido cumplimiento.

Finalidad del Instituto Mexicano de Comercio Exterior: fungir como órgano asesor en esta materia, y promover el comercio exterior coordinando esfuerzos tendientes a estimularlo. (58)

Por su parte el Banco Nacional de Comercio Exterior, es una sociedad nacional de crédito establecida como Banca de Desarrollo. (59)

Este banco de comercio exterior se funda el 8 de junio de 1937, bajo la administración del Gral. Lázaro Cárdenas. Y

(58) Manuel Palacios Luna. Opus. cit. p. 206

(59) Diario Oficial de la Federación el día 20 de enero de 1986.

siendo su finalidad "fomentar las exportaciones a efecto de obtener la necesaria nivelación en la balanza de pagos". (60)

Dentro de su funcionamiento encontramos el Comité para la protección del Comercio Exterior, el Comité Coordinador de Actividades de los Consejeros Comerciales en el Exterior, y el Comité de Información sobre Comercio Exterior e Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas.

Estos comités funcionan con acuerdo del Banco de México, y de Nacional Financiera.

Estos intentos por parte del Ejecutivo Federal para fomentar el comercio exterior, han tenido su punto de partida más optimista y agresivo al final de la década de los ochenta y principios de los años noventa.

Hay una liberalización del comercio nacional e internacional, se pretende por parte del gobierno reducir aranceles a las mercancías extranjeras que entran al mercado nacional. Se estimulan importaciones no petroleras, a raíz de la caída de los precios del crudo nacional. Y México se hace miembro del GATT, o Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas en 1986.

Asimismo empieza un clima de estabilidad y crecimiento económico que induce al Presidente de la República a pensar en la celebración de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, situación y perspectivas que en el próximo inciso se analizan.

(60) Manuel Palacios Luna. Opus. cit. p. 207.

**D.4)** El Tratado de Libre Comercio, expresión máxima del comercio exterior por parte del Poder Ejecutivo Federal.

A pesar de existir bastante información de este tema, las partes esenciales del convenio, entre Estados Unidos, Canadá y México, aun no se han escrito. Habrán de surgir muchos detalles, se puntualizarán en concreto que artículos y mercancías, o qué género de industrias han de formar las cláusulas principales. Sin embargo, es necesario reconsiderar algunos puntos importantes que en forma de antecedentes e información general, han de producir un marco conceptual más detallado.

Llamamos al Tratado de Libre Comercio la expresión máxima del comercio exterior, por parte del Presidente de la República, debido a que al concretarse la negociación y la firma respectiva, de los representantes de los países implicados. Ha de generar una revolución económica en el proceso productivo de bienes y servicios, dentro del país. Ya que al considerarse el lanzamiento de un nuevo producto o servicio, ya no se ha de pensar solamente en el ámbito nacional, sino en el transnacional, sujeto a la competencia de otros artículos con una calidad impecable y a un precio competitivo.

Los primeros frutos o tropiezos de los industriales y comerciantes mexicanos han de venir después, pero lo que si es claro, es que día a día, existe una relación comercial más abierta en el mundo contemporáneo. En donde la calidad y excelencia han de permanecer por décadas o por siglos, dando

paso a formas de organización productivas con mayor participación comunitaria y social.

Posiblemente, estemos entrando a una nueva época en la que la producción y comercio de mercancías, a nivel mundial, provoquen una nueva mentalidad en el hombre.

Una visión más lógica y justa de la economía, en donde el trabajo humano ya no será expresión de dos clases sociales contrapuestas y en conflicto de intereses, sino que a través del entendimiento y la cooperación se logren mejores procesos productivos y una distribución más justa de los beneficios obtenidos, o de la riqueza generada.

#### D.4.1) Antecedentes del comportamiento económico de México.

México ha estado sujeto a los cambios tecnológicos y científicos obtenidos por las grandes potencias comerciales extranjeras. Los bienes de capital (61) que ayudan a la infraestructura productiva del país son traídos del exterior. Las empresas transnacionales ven posibilidades de invertir en México produciendo bienes de consumo duradero, para un mercado cautivo que ahorraba los adelantos técnicos en productos de uso popular.

A partir de 1970, el crecimiento económico tuvo que descansar en el endeudamiento exterior, ante la insuficiente generación de divisas del sector agropecuario y el turismo para

(61) Por bienes de capital se entiende maquinaria pesada con adelantos tecnológicos muy sofisticados, que fomenta la producción de mercancías a gran escala o que hace posible la construcción de carreteras y vías de comunicación.

financiar el crecimiento industrial". (62)

La deuda externa bloqueó cualquier posibilidad de crecimiento económico, ya que dentro del Presupuesto de Egresos de la administración en turno, cada vez se destinaban más recursos al servicio del pago de la deuda.

La situación se agravó más, cuando los precios internacionales del petróleo tendieron a la baja, en 1981 la balanza comercial parecía desplomarse, y el gobierno optó por diversificar las exportaciones, liberalizar el comercio exterior fomentando con ello la competencia del aparato productivo del país, frente a los productos extranjeros que empezaron a circular en el mercado.

Ante el agravamiento de la inflación, el gobierno optó por sujetar a los principales actores en el proceso económico firmando un pacto para estabilizar los precios y los salarios.

"... en el período de apertura comercial mexicana se da un cambio importante en la estructura de sus exportaciones, las de petróleo que representaban el 74% del valor exportado en 1982, participan sólo con el 33% en 1990, cediendo su lugar a las exportaciones de manufacturas que en esos mismos años elevan su contribución del 16 al 55%" (63)

Por el otro lado, en el campo de las importaciones, principalmente de productos manufacturados, hay un incremento considerable que casi se duplica en ese mismo período.

(62) Emilio Caballero Urdiales, et. al. El Tratado de Libre Comercio, México-Estados Unidos-Canadá. Vol. 1. Facultad de Economía U.N.A.M., México, 1991, p.2.

(63) Emilio Caballero, et. al. Opus. cit. p. 3.

La Balanza Comercial entre 1982 y 1987 se comporto de manera superavitaria, aunque en 1989 se empezó a mostrar un déficit que tiende a agudizarse, sino se continúa con el proceso de diversificación de mercancías para exportación. Hacemos especial énfasis que es en este renglón de la actividad económica del país, de donde han de provenir los recursos para continuar financiando el crecimiento económico, o abrir más las puertas para que fluyan capitales e inversiones extranjeras.

Un ejemplo concreto de esta situación es el de la industria automótrix, que genera divisas para el país y crea empleos. Es decir, por un lado, se crean empresas con muy alta calidad en sus procesos productivos, el trabajo se hace más eficiente y mejor. Y por el otro, se exportan productos manufacturados y refacciones al ramo automótrix extranjero, principalmente al estadounidense. Y existe una mezcla de inversión extranjera y competitividad de productos para la exportación.

Otro antecedente importante es el que se refiere al Acuerdo de Libre Comercio que fue celebrado en 1988 por Estados Unidos y Canadá, en el que se acordaron los siguientes puntos:

a) Establecieron una zona de libre comercio a partir de enero de 1989.

b) Ambos países eliminan aranceles y restricciones al comercio mutuo.

c) Cada país mantiene su propia política comercial interna independiente.

d) Conservan sus propios principios cada país hacia el resto del mundo.

e) Las tarifas y aranceles van eliminandose gradualmente.

f) La regulacion migratoria continúa sin cambio, a no ser por la entrada de hombres de negocios que tengan actividades relacionadas en el acuerdo.

g) Se permite mayor flujo de inversiones extranjeras, e igual trato que las inversiones nacionales de cada país.

h) Quedaron fuera del acuerdo: petróleo, gas, uranio por parte de Canadá, y comunicaciones y transportes de ambos países.

Canadá ha visto, al cabo de un poco más de 2 años de vigencia del acuerdo, que ha habido sectores que han sido afectados, principalmente el que se refiere a servicios sociales, pero hay perspectivas de una industria más eficiente y competitiva a nivel mundial.

#### **D.4.2) Objetivos fundamentales que se buscan con la firma del Tratado de Libre Comercio.**

En una perspectiva estratégica, la economía mundial ha empezado a sufrir cambios importantes en sus zonas de comercio, por ejemplo la Comunidad Económica Europea abarca casi la totalidad de los países de la Europa Occidental, buscando con ello que las mercancías y servicios producidos en cada país miembro circulen en un gran mercado transnacional, en donde no habrá tarifas y aranceles. Con ello se busca hacer frente entre otros propósitos a la creciente competitividad del Japón y sus vecinos asiáticos, quienes también han firmado un acuerdo de libre comercio.

Hay una preocupación similar a la de México por parte de los Estados Unidos, aunque de diferente perspectiva, por citar algunos ejemplos:

I. Estados Unidos tiene varios años, desde 1975, en tener una balanza comercial deficitaria, o sea, importa más bienes y servicios de los que exporta.

II. Su presencia comercial y competitividad comercial ha disminuido notablemente de un 20% en 1980, a un 12% al inicio de la presente década, en los mercados internacionales.

III. Necesidad apremiante de aumentar sus exportaciones y recuperar y asegurar sus mercados.

IV. Utilizar la mano de obra barata mexicana y aumentar competitividad de sus mercancías.

V. Mantenerse a la vanguardia del progreso técnico.

VI. Obtener mayores garantías a las inversiones hechas en México.

Para México el celebrar el Tratado de Libre Comercio impone la necesidad de modernizar la estructura productiva y comercial, aumentando la competitividad de los bienes y servicios producidos en el país a estándares de calidad internacional.

El principal socio comercial de México han sido los Estados Unidos, representando en la actualidad alrededor del 68% del comercio total de nuestro país hacia el exterior. Y de ser incluidas las maquiladoras, establecidas a lo largo de la frontera norte nacional, el porcentaje aumenta al 80%.

"En estas condiciones, el Tratado de Libre Comercio tiende simplemente a formalizar un proceso real de integración económica que ya está en marcha." (64)

Ante esta situación el Ejecutivo Federal ha expresado su posición por medio del Secretario de Comercio:

I. El Tratado deberá abarcar la liberalización del comercio en bienes y servicios y flujos de inversión, con estricto apego constitucional.

II. La liberalización del comercio deberá ser en un periodo de transición razonable, que identifique perfectamente el origen de los bienes incluidos.

III. Eliminar aranceles a las exportaciones estableciendo parámetros y estándares técnicos.

IV. Evitar el uso de subsidios, intermediarismos y triangulaciones comerciales, desleales a la competencia.

V. Profundizar el cambio estructural de la economía nacional respecto a la industria, inyectando crecimiento y solidez.

VI. Generar más empleos.

VII. Excluir las áreas estratégicas, que consagra el artículo 28 Constitucional, petróleo, petroquímica básica, telégrafos, correos, electricidad y ferrocarriles.

Existen otros sectores que han opinado de diversas maneras, por ejemplo el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado en su documento "Efecto de las Relaciones Estadounidenses en el

(64) Emilio Caballero, et. al. Opus. cit. p. 64.

Sector Externo Mexicano" concluyen, "que de continuar la tendencia creciente de nuestras exportaciones, sin considerar el efecto del acuerdo de libre comercio, estas crecerían alrededor de 1'200,000,000 dólares cada año en términos reales". (65)

La realidad de las cosas, es que en la actualidad el mercado norteamericano esta muy cerrado a productos mexicanos, existen cuotas y tarifas arancelarias muy altas, que imposibilitan la competitividad en igualdad de circunstancias. El trato es discriminatorio, no solo para la fuerza laboral inmigrante mexicana, sino para los productos nacionales manufacturados y de otra indole. Tal ha sido la situación del cemento, del atún, de la industria textil, entre otras.

Definitivamente, analizando la situación de la firma de un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, se aprecia un incremento significativo en la productividad y la competitividad de México a nivel mundial. La inversión extranjera fluiría más al país, debido al menor costo de la mano de obra mexicana, retornarían con mayor velocidad capitales nacionales estacionados en bancos extranjeros, y en general se aumentaría la dinámica comercial y la generación de nuevos empleos.

El sector más sensible a estos cambios, es la agricultura, que en ningún modo puede competir contra la primera potencia mundial agropecuaria del mundo, añadiendo a ella la dependencia alimentaria, legislaciones obsoletas, y problemas de fondo como regularización de la tenencia de la tierra, litigios extensos,

(65) Emilio Caballero, et. al. Opus. cit. p. 67.

rezago en procedimientos gubernamentales, falta de tecnología y de financiamientos frescos privados, abandono de la tierra, inseguridad, caciquismos, migración del campesinado a la ciudad, etc.

**D.4.3) Aspectos jurídicos, base para la celebración del Tratado de Libre Comercio.**

Hemos descrito algunos aspectos que deben de considerarse para la eventual firma del Tratado de Libre Comercio.

El titular del Poder Ejecutivo Federal Cuenta con amplias atribuciones y facultades en materia de regulación y fomento del Comercio Exterior, entre ellas señalamos:

I. El artículo 133 Constitucional habla de los tratados que estan de acuerdo con la Constitución, y que sean celebrados por el Presidente de la República, debiendo aprobarse por el Senado, serán ley suprema en el país.

II. El artículo 89 fracción X Constitucional, faculta al Ejecutivo para celebrar tratados internacionales con la debida aprobación del Senado. Siendo necesario tener en cuenta la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, la lucha por la paz y la seguridad internacional, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, entre otros.

III. El artículo 76 fracción I, faculta al Senado para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas presidenciales.

IV. La Cámara de Diputados por medio de una Comisión de Comercio ha venido analizando y discutiendo los pros y contras de la eventual firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. (Art. 74 fracc. VIII Const. aplicada en "Iatus sensu")

V. El artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que le corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial fijar los términos de política relativa al comercio exterior, en coordinación con la Secretaría de Hacienda, estudiar, fijar y determinar aranceles, restricciones a las mercancías de procedencia extranjera, estímulos fiscales, etc.

Sabemos que la negociación, etapa en la que se encuentra el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, será larga, ardua y de difícil concretización por todos los elementos que la integran; ya que aunque a primera vista sólo son aspectos económicos, la realidad de las cosas es que de manera conjunta van los aspectos sociales, culturales, políticos, históricos, financieros, jurídicos, etc.

Y que deben ser cuidadosamente analizados uno por uno, para deducir ventajas y desventajas de las acciones a tomar.

Una vez concluida esta etapa, y finalizada la ronda de negociaciones por parte de los tres países implicados, vendrán las firmas respectivas. Y la consabida aprobación del Senado de la República, que elevarán al Tratado como Decreto al publicarse, para después ser de observancia general en todo el país, es decir jurídicamente tendrá el nivel de Ley Suprema.

Cabe agregar que el propio Presidente de la República ha creado una comisión compuesta por los titulares de Hacienda, Programación y Presupuesto, Trabajo, Relaciones Exteriores, el Banco de México, y la Coordinación de la Oficina de la Presidencia de la República, para analizar los avances de la negociación.

A largo plazo, creemos que este tipo de decisiones emprendidas por el Ejecutivo Federal benefician al país, ya que de llevarse a cabo México sería miembro activo de una de las zonas comerciales más grandes del mundo, con miras a encabezar el bloque comercial centro y sur americanos. Que de ser así, se cumpliría aquel refrán que reza: la unión hace la fuerza.

La competencia comercial entre países provoca que las estructuras productivas internas de cada región busquen el aumentar eficiencia y efectividad al producir bienes y servicios.

Los cambios que han de tener lugar se gestan al interior de los propios gobiernos, en donde los sistemas administrativos han visto poco desarrollo, y ha aumentado la apatía respecto a la consecución de fines organizacionales por parte de los empleados públicos, y por los ejemplos de corrupción y de enriquecimientos desmesurados de ciertos funcionarios de alto nivel, que en vez de beneficiar las áreas en donde el Estado participa, en su calidad de rector de la economía, provoca desaliento y falta de confianza ante la opinión pública.

Consideramos fehacientemente que los cambios estructurales que mayor profundidad deben de tener lugar es al interior de la

administración pública, para que haya transparencia en todos los procesos administrativos en donde participan conjuntamente gobierno y gobernantes.

De otra manera al celebrarse la firma del tratado trilateral de libre comercio, el aplastamiento comercial de Estados Unidos y Canada, será total. Nuestra burocracia estará más inconforme en las actividades que realizan el entorpecimiento en trámites, permisos y concesiones, otorgadas por el aparato público, será lento, engorroso, y no acorde con el espíritu solidario que los tiempos piden.

Las empresas, por el contrario, conocen su postura clave en la producción de bienes y servicios, la iniciativa de modernizar y hacer mejor las cosas, ha sido una etapa que no es nueva para ellos, sin embargo, ahora se busca que todos los empleados participen y provoquen cambios, innoven procesos obsoletos, y que las decisiones sean tomadas por equipos de trabajo bien integrados.

Sin duda se avecinan cambios dramáticos, la recesión experimentada en Estados Unidos debido al endeudamiento de su gobierno y a su balanza comercial deficitaria, y a los excesivos gastos en la expansión y manutención de su aparato militar han de provocar presiones inflacionarias a su vecino del sur.

El comportamiento del mercado sufre altas y bajas, y si es cierto que se aprecia un crecimiento del Producto Interno Bruto del país, aún los problemas añejos de inflación, deuda pública interna y externa del gobierno federal, emisión nueva de moneda, no han sido del todo salvados.

Los tiempos nunca han sido sencillos, siempre se ha remado con la corriente en contra, y grandes avances económicos han tenido lugar para colocar a México en la posición privilegiada que actualmente ocupa, como receptor de inversiones y de la fundación de nuevas industrias, por parte de los países industrializados.

Los años por venir ofrecen sin duda un reto, y una brecha generacional entre empresas, que ha de ser brincada para continuar con el crecimiento económico, que no puede detenerse.

El hombre del siglo XXI ya nació quien ha de continuar con este proceso de competencia productiva y comercial entre naciones, los cimientos se están construyendo. El estudio y la dedicación al trabajo, han de ser partes integrantes de un modo de vida del mexicano.

El titular del Ejecutivo Federal lleva sobre sus espaldas una responsabilidad histórica que si bien actúa o no, son las generaciones por venir quienes han de disfrutar o padecer un estado de cosas, que en estos momentos de cambio se esta gestando.

Afortunadamente no somos un pueblo improvisado, más de treinta siglos de conocimientos y de historia respaldan la cruzada en materia económica que se esta llevando en el territorio nacional.

## CONCLUSIONES

En el desarrollo del presente trabajo de investigación, dividimos el análisis del Aspecto Económico y las Facultades del Poder Ejecutivo Federal en materia económica, en cuatro capítulos.

En el capítulo uno, describimos los aspectos históricos y doctrinales de la ciencia de la economía, ello se hizo con el fin de destacar aspectos importantes como: la definición de economía y sus elementos, la mercancía y el mercado, el uso del dinero y la evolución de las diferentes etapas del sistema capitalista de producción, que ha establecido parámetros de comportamiento para el capital y el trabajo, parámetros estructurales que se traducen en la seguridad a la propiedad privada y la libre voluntad de las partes para contratar.

En el capítulo dos, sustentamos como el desarrollo económico alcanzado en el mundo, dió paso a una nueva rama del derecho que se denominó derecho económico. Siendo sus fundamentos doctrinales la representación del bien colectivo de los hombres en sociedad contra aquellos intereses de grupos o de individuos. Es decir, en general es un derecho reivindicatorio que parte de los principios generales del derecho y de la economía para situarlos en un capítulo especial de derecho social. En nuestra carta magna representan verdaderos capítulos de regulación económica por parte del Estado, de la propiedad originaria de la Nación, del derecho al trabajo, y en general

de la Planeación Nacional para el Desarrollo económico integral del país.

En el capítulo tercero se dió entrada a las facultades del Congreso de la Unión en materia económica, en donde se ve más a fondo aspectos clave como son la planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, su reglamentación en los artículos 25, 26 y 28 Constitucionales. Además las facultades exclusivas que en esta materia tiene la Cámara de Diputados, en las que destacan el estudio y análisis del Presupuesto de Egresos de la Nación y la Ley de Ingresos. Con esta descripción se pretende esbosar el equilibrio jurídico que existe entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Que cualquier decisión o proyecto de ley es aprobado o rechazado por cualquiera de las dos Cámaras, sean de diputados o de senadores.

En el capítulo cuarto y último, se estudiaron a fondo las facultades del Ejecutivo Federal en materia económica y en comercio exterior. Se partió de un análisis de la administración pública centralizada y de la administración pública federal, y de como existe una distribución de atribuciones y competencias en el ámbito económico. Asimismo, en materia económica se señalaron las principales leyes, tomando en cuenta: objeto de ley, sujetos obligados, autoridad competente, y procedimiento.

Para concluir se destacó la materia de comercio exterior como expresión máxima de las atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, en este punto analizamos algunos antecedentes económicos de la economía nacional, además, se sugiere consultar

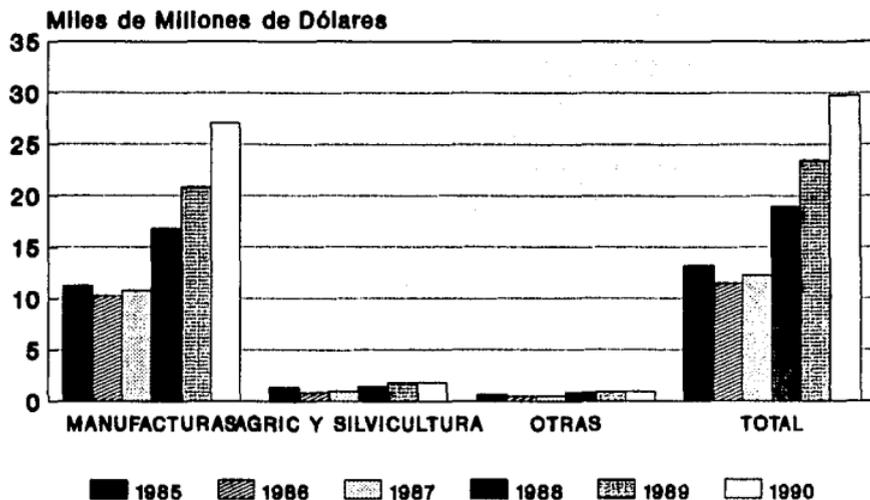
las gráficas que aparecen al final de estas conclusiones para tener una idea más clara.

En lo relativo al Tratado de Libre Comercio, que se ha de celebrar con Estados Unidos y Canadá; apuntamos que a largo plazo pondrá a México en una posición productiva y comercial a nivel mundial, que será decisiva al iniciar el próximo milenio. Y de como son dos factores que destacan para el éxito de estas medidas: el desarrollar una industria exportadora de mercancías con calidad y a precios competitivos y la fluidez de inversión extranjera que ha de equilibrar el crecimiento del Producto Interno Bruto, de la Balanza Comercial, de la generación de divisas y la ocupación de la fuerza laboral mexicana.

Siendo ésta última, la fuerza de trabajo, un elemento importantísimo ya que a nivel mundial sus sueldos y salarios son bajos, lo que hace atractiva las inversiones extranjeras. Pero que con mayor capacidad, destreza e ingenio puede ser un pilar para el desarrollo económico nacional.

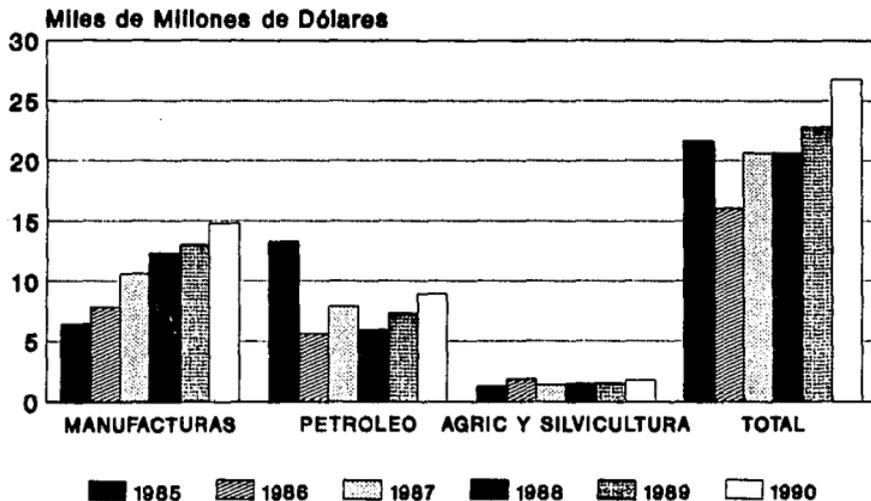
Las expectativas que se han descrito en este trabajo de investigación pueden ser superadas, y aún el sector agropecuario volver a incrementar su productividad y rentabilidad. Pero mucho hay por hacer todavía, los primeros pasos ya se han dado, resta no bajar el paso.

# ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES POR SECTOR DE ORIGEN - MEXICO 1985-1990



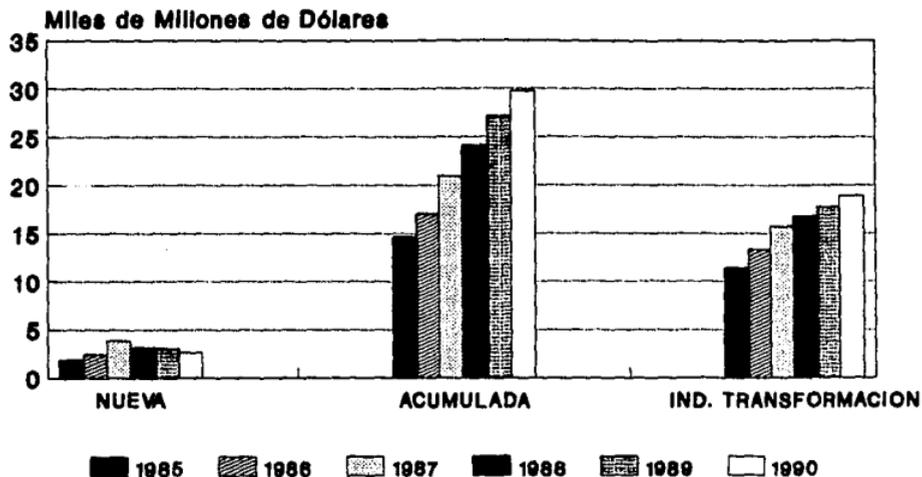
•Información del BANCO DE MEXICO e INEGI

# ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES POR SECTOR DE ORIGEN - MEXICO 1985-1990

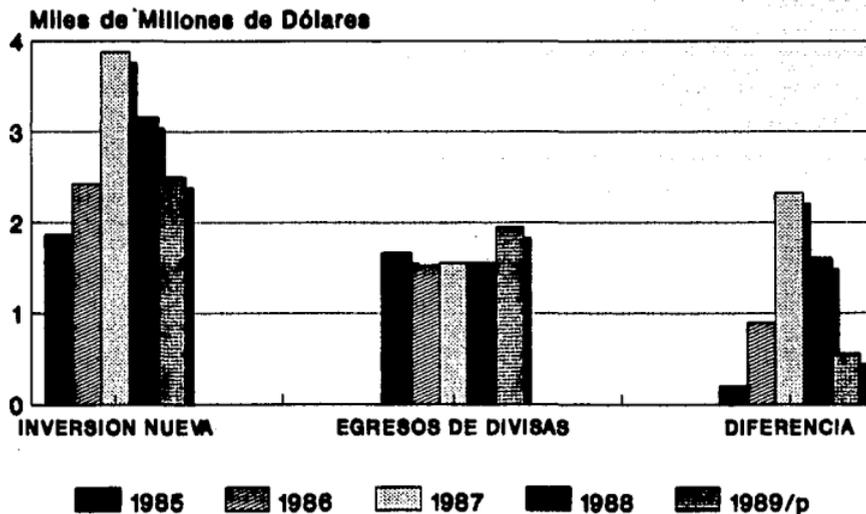


•Información del BANCO DE MEXICO e INEGI

# INVERSION EXTRANJERA DIRECTA POR SECTORES ECONOMICOS-MEXICO 1985-1990

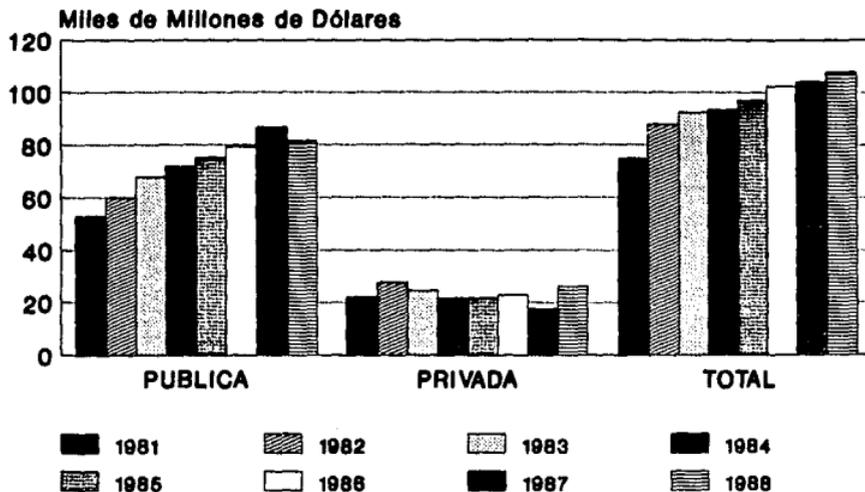


# INVERSION EXTRANJERA MEXICO 1985-1989



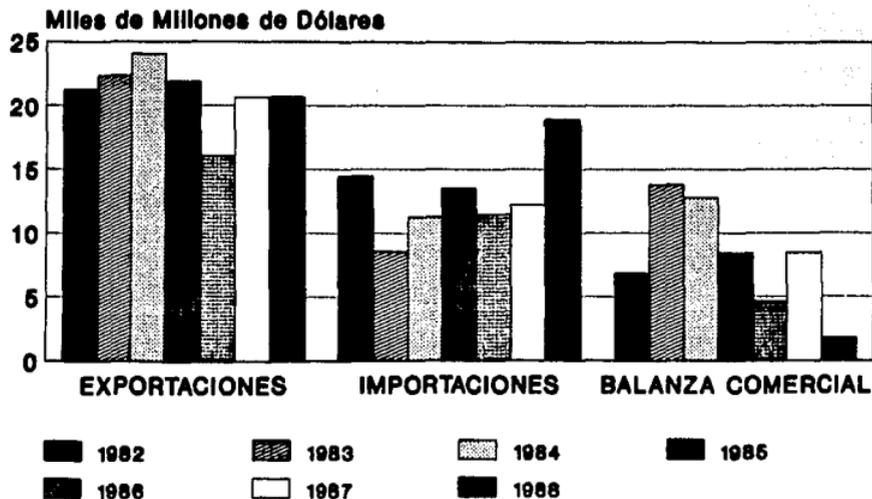
• CSG. Segundo Informe de Gobierno 1990

# DEUDA EXTERNA PUBLICA Y PRIVADA MEXICO 1981-1988



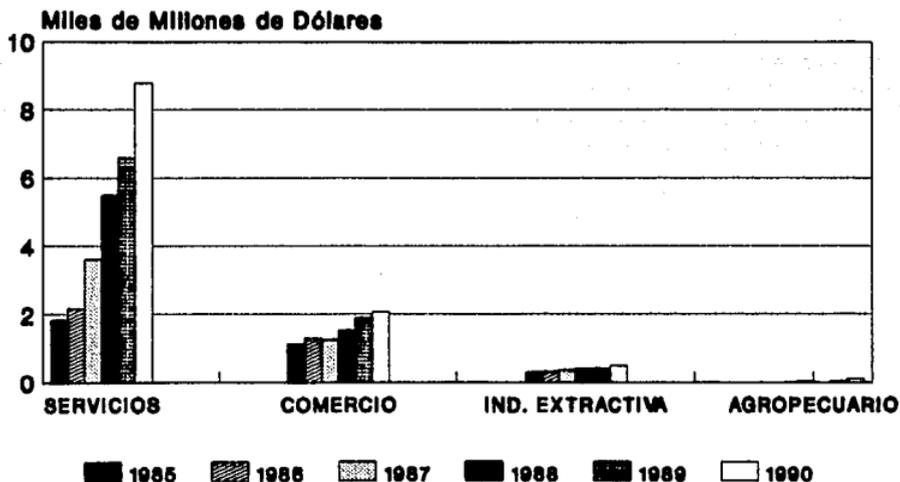
• Información proporcionada por la SHCP

# EVOLUCION DEL COMERCIO EXTERIOR MEXICO 1982-1988



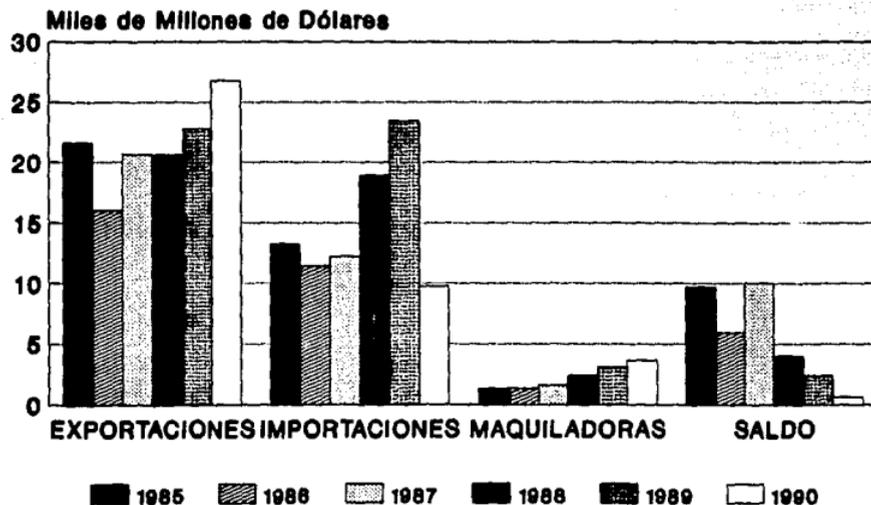
•Información del BANCO DE MEXICO • INEGI

# INVERSION EXTRANJERA DIRECTA POR SECTORES ECONOMICOS-MEXICO 1985-1990



• BANCO DE MEXICO Informe Anual 1990  
Parte II

# BALANZA COMERCIAL MEXICO 1985-1990



•Información del BANCO DE MEXICO e INEGI

## B I B L I O G R A F I A

### O B R A S

- Adam Smith. An inquiry into the nature and causes of the Wealth of Nations. Copyright renewed, Random House, Inc. New York, 1965, pp. 976.
- Agustín Gordillo. Planeación, participación y libertad. Ed. Macchi, 1973.
- Andrés Serra Rojas. El Derecho Económico. 2o. ed. Ed. Porrúa, México, 1990.
- Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Vol. II, 13a. ed. Ed. Porrúa, México, 1985.
- Daniel Cosío Villegas. El Sistema Político Mexicano. Ed. F. C. E., México, 1975.
- Daniel Moreno Díaz. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. PAX MEXICO, México, 1976.
- Emilio Caballero Urdiales, et. al. El Tratado de Libre Comercio, México-Estados Unidos-Canadá. Vol. I. Facultad de Economía U.N.A.M., México, 1991, pp. 2.
- Eduardo Andrade Sánchez, et. al. Comentarios al artículo 25 Constitucional en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Rectoría-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985.
- Federico Reyes Heróles, et. al. La Planeación Federal en Méxi-

- co, en Estudios de Derecho Económico, Vol. V, U.N.A.M., México, 1986, pp. 413.
- Felipe Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México, 1808-1979. 10a. ed. Ed. Porrúa, México, 1981, pp. 1029.
- Gabino Fraga. Derecho Administrativo. 15a. ed. Ed. Porrúa, México, 1973, pp. 670.
- Gustav Radbruch. Introducción a la Filosofía del Derecho. Ed. F.C.E., México, 1951.
- Héctor Cuadra, et. al. Vicisitudes del Derecho Económico en México, en Estudios de Derecho Económico. Vol. II, U.N.A.M., México, 1988, pp. 280.
- Ignacio Burgoa. Derecho Constitucional Mexicano. 7a. ed. Ed. Porrúa, México, 1989.
- Jesús Quintana Valtierra, et. al. Derecho Tributario Mexicano. Ed. Trillas, México, 1988, pp. 365.
- Jorge Carpizo. El Presidencialismo Mexicano. 7a. ed. Ed. S. XXI Editores, México, 1987, pp. 240.
- Jorge Witker, et. al. La Coordinación estatal y municipal en el contexto de la planeación en México, en Estudios de Derecho Económico. Vol. V, U.N.A.M., México, 1986.
- Karl Marx. El Capital, Crítica de la Economía Política, el Proceso de Producción de Capital. Libro I, 6a. ed. Ed. S. XXI Editores, México, 1980, pp. 1163.
- Manuel González Oropeza, et. al. Comentarios al Artículo 28 Constitucional, en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Rectoría-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1981.

- Manuel R. Palacios Luna. El Derecho Economico en México. 3a. ed. Ed. Porrúa, México, 1988.
- Maurice Dobb. Estudios sobre el Capitalismo. 10a. ed. Ed. S. XXI de España Editores, España, 1979, pp. 496.
- Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. 13a. ed. Ed. Porrúa, México, 1979, pp. 470.
- Paul A. Samuelson. Economics. Ninth edition, Mc. Graw Hill Book Company, U.S.A., 1973, pp. 970.
- Salvador Valencia Carmona. El Poder Ejecutivo Latinoamericano. U.N.A.M., México, 1979.
- Stanley Fischer, et. al. Economía. 2a. ed. Ed. Mc. Graw Hill, México, 1990, pp. 1005.

## L E Y E S

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 91a. ed. Ed. Porrúa, México, 1991, pp. 126.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 23a. ed. Ed. Porrúa, México, 1990, pp. 980.
- Ley de Planeación. 23a. ed. Ed. Porrúa, México, 1991, pp. 17.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales. 23a. ed. Ed. Porrúa, México, 1990, pp. 27.
- Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica en Constitución Política Mexicana. Tomo I. 15a. ed. Ed. Ediciones Andrade, México, 1986, pp. 198.
- Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de febrero de 1976.