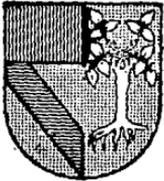


308909

6  
2y.



**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**

**FACULTAD DE DERECHO**

Incorporada a la  
**Universidad Nacional Autónoma de México**

**RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO  
Y ECONOMIA MIXTA  
ARTICULOS 25, 26 Y 28  
CONSTITUCIONALES**

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

**JOSE GABRIEL CAMARENA MORALES**

DIRECTOR DE TESIS,

**Dr. Rafael Márquez Piñeiro**

México, D. F.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1991



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## I N D I C E

	Página
INTRODUCCION.	1
CAPITULO PRIMERO	6
ESTADO MODERNO Y CONSTITUCION	6
I.- Pluralidad de acepciones del término Estado.	6
II.- Nacimiento del Estado Moderno.	22
III.- Constitución y Estado de Derecho.	34
1.- La Constitución su concepto	34
2.- La Constitución como decisión política suprema.	37
3.- La Constitución es el Derecho Fundamental del Estado.	39
CAPITULO SEGUNDO	44
TRAYECTORIA ECONOMICA DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO.	44
I.- Constitucionalismo Mexicano Hasta 1857	46
1.- La Constitución de la Insurgencia	46
2.- Las Constituciones del Estado Independiente	48
II.- El pensamiento Económico en la Constitución de 1857	54

<b>III.- Bases Constitucionales del Derecho Económico Mexicano a partir de 1917.</b>	<b>61</b>
1.- El Régimen de propiedad de la tierra.	64
2.- Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolio.	69
3.- Las atribuciones del Ejecutivo en materia económica	73
<b>CAPITULO TERCERO</b>	<b>78</b>
<b>RECTORIA ECONOMIA DEL ESTADO Y ECONOMIA MIXTA: ARTICULOS 25, 26 Y 28 CONSTITUCIONAL</b>	<b>78</b>
I.- Rectoría económica del Estado y Economía Mixta.	78
II.- Planeación Democrática del Desarrollo.	95
1.- Marco Constitucional	95
2.- Federalismo y Municipio	106
3.- Areas Estratégicas y Prioritarias.	113
III.- Límites y Perspectivas de la Economía Mixta.	121
1.- La economía mixta y el sector público.	122
2.- La economía mixta y el sector privado.	125
3.- La economía mixta y el sector social	129
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>132</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>135</b>

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

La Rectoría Económica del Estado y la Economía Mixta, son temas que desde mis inicios como estudiante universitario me interesaron muy especialmente, debido también a mis inclinaciones y aficiones al Derecho Constitucional y Administrativo.

En la historia de nuestro país la actividad estatal se ha caracterizado por un creciente intervencionismo administrativo, en todas o casi todas las actividades de la sociedad. Esto no quiere decir que la intervención del Estado en actividades de carácter económico, sea algo que de suyo esté mal; por el contrario, creemos que la adecuada intervención estatal en determinados sectores de la economía mexicana es benéfica.

Hay que recordar que a raíz de la crisis económica sufrida desde el inicio del sexenio del Sr. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, como consecuencia de una pésima administración llevada a cabo en el sexenio que le precedió, las cosas en nuestro país cambiaron radicalmente. Y me refiero precisamente a que, si bien, anteriormente el Estado tenía una intervención activa en la economía de nuestro país, con la crisis sufrida la animadversión por parte del grueso de la sociedad mexicana en contra de todo lo que tuviera algún manejo estatal era evidente.

Así las cosas la intervención estatal en actividades de carácter económico necesitaba de un sustento jurídico de rango constitucional, mediante el cual le permitiera al propio Estado, saber cuales eran sus funciones, sus límites y la forma en que éste debería de planear y conducir el desarrollo económico de la nación.

La reforma constitucional de carácter económico trajo consigo en primer lugar el señalamiento de lo que debería ser entendido como áreas estratégicas, a cuyo cargo estará siempre el propio Estado; además reconoció y elevó a garantía constitucional los derechos de los Sectores Privado y Social que de manera ordenada podrán en algunos casos concurrir con el Estado, ya sea en forma individual o conjunta en los logros de la economía de la nación.

Asimismo, la reforma constitucional planteó por vez primera la obligación por parte del Estado de llevar a cabo una Planeación Democrática del Desarrollo Nacional. Esto es, se crea un sistema Nacional de Planeación Democrática a través del cual deberán concurrir los Sectores Público, Privado y Social para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

No obstante lo positivo que pudiere parecer la Reforma Constitucional de carácter económico, la misma debó reconocer, provocó airadas protestas por parte de los distintos grupos que componen el Sector Privado. Creemos que tales críticas fueron hasta cierto punto justificadas, ya que se preguntaban ¿Cómo es posible que el Estado tuviera a su cargo actividades económicas que no le correspondían? Y es que efectivamente el Estado llevaba a cabo actividades que no eran de su competencia ni sus atribuciones (Estado Empresario: bicicletas, siderurgia, automotriz, etc.). Debemos agregar a lo anterior la terrible experiencia sufrida en un sexenio lleno de excesos y malos manejos por parte de funcionarios públicos que creían ser empresarios pero que a la vez tomaban decisiones políticas y muchas veces antagónicas con el concepto de libre empresa.

Por lo anterior, podemos suponer que el Estado debería de retirarse de cualquier actividad de tipo económico. Pero la historia, nos ha demostrado que si bien el Estado no debe de ser el todo empresario, como lo ha sido en otros tiempos, también nos ha demostrado que no debe de apartarse de aquellos sectores en los que hay de por medio el interés general de la sociedad.

Debemos tomar en cuenta la situación mundial de nuestros días, ya que el derrumbamiento del sistema socialista ortodoxo, y el tremendo impacto que ha tenido la social democracia principalmente en países del primer mundo como son los europeos, son cuestiones que han venido a modificar la línea de conducta y pensamiento del actual orden mundial.

El sistema de economía mixta, no es un sistema centralmente planificado o de corte socialista como muchos pudieran pensar, por el contrario, es un sistema mediante el cual los distintos sectores de la economía de un país pueden acudir concurrentemente al desarrollo económico nacional. Por citar algunos ejemplos tenemos los casos de las economías más capitalizadas del mundo como son: Los Estados Unidos de Norteamérica, Canada e Inglaterra; en estos países existen sistemas de Economía Mixta e Instituciones jurídico económicas que la componen, como en el caso del seguro social americano, el seguro de desempleo canadiense y las empresas de participación estatal y privado en Inglaterra.

Para precisar los conceptos básicos, que servirán para interpretar adecuadamente este trabajo, lo he dividido en tres capítulos; el primero en el que trato de determinar el concepto de Estado, Constitución y su binomio que resulta en la fórmula de Estado de Derecho.

Inmediatamente después, paso a analizar la trayectoria del constitucionalismo económico mexicano desde sus inicios, hasta décadas después de la promulgación de nuestra Carta Magna de 1917. En el capítulo tercero, he tratado de plasmar un juicio si bien no crítico, si analítico respecto de la Rectoría Económica del Estado y la Economía Mixta.

## CAPITULO PRIMERO

### ESTADO MODERNO Y CONSTITUCION

#### I.- PLURALIDAD DE ACEPCIONES DEL TERMINO ESTADO

Al comienzo de toda investigación, se trata de conocer el objeto que nos interesa y para lograrlo es necesario, tener una idea de él, o bien si es posible, una imagen del mismo, que despierte la actividad intelectual.

Es por esto que el objeto de esta investigación que deseamos conocer es el Estado. Y para poder lograrlo es necesario someterlo a distintos tipos y modos de investigación tomando como vías el análisis gramatical y lógico, porque a través de las palabras se puede conocer la realidad de las cosas.

El tema de la Rectoría Económica del Estado incluye por su origen de dominio público, irremediablemente diversos puntos de vista que deben ser analizados con una pluralidad de sentidos que nos permita su total comprensión. Y es que el concepto de Estado está estrechamente unido, no solo, a las concepciones científicas del Derecho, sino también, a la vida y a la ideología política de los pueblos.

El término Estado es utilizado para designar la organización política fundamental de los hombres, siendo este término relativamente reciente en la historia de la cultura occidental.

Así pues, se remonta al renacimiento humanista de los siglos XV y XVI, en Italia y sirve para denominar el tipo histórico que hoy conocemos y estudiamos como Estado Moderno.

Pero el fenómeno político, ha existido desde los primeros brotes de convivencia humana y ha ido recibiendo distintos nombres, en el transcurso del tiempo, diversos nombres que nos dan a entender las múltiples y variadas formas que ha adoptado en su desarrollo.

Así, examinando la literatura griega -cuna del pensamiento occidental-. La República y Las Leyes de Platón, La Política de Aristoteles, o Los Discursos de Demóstenes, nos encontramos, con que los filósofos, los poetas, los historiadores y los hombres de Estado, emplearon distintas palabras para indicar la realidad política de su tiempo.

En los tiempos más antiguos, en que empezó a florecer la civilización cretense, la sociedad micénica y la sociedad homérica, se conocieron ya ciudades de relativa importancia, como Cnosos y Micenas, pero las unidades sociales fundamentales eran todavía los genos, que eran constituidos en clanes familiares. Los clanes al agruparse a las fratrias y éstas, a su vez, a las tribus.

Al agruparse varios genos y formar una unidad, ésta tiene un Rey con más poder que se designa con el nombre de basileúteros (término comparativo que significa más rey), y la unidad más grande y fuerte tiene en su cabeza al basileútatós (término superlativo que quiere decir el máximo rey). Este último, como verdadero jefe supremo, atiende los intereses espirituales y materiales de todos los genos de la ciudad <sup>1</sup>.

Esta organización primitiva fue declinando con los cambios sociales y económicos y dio lugar a nuevas estructuras políticas de la Grecia clásica, en las que destaca, principalmente, la ciudad, la polis. Es en esas ciudades, en donde se desarrollan los episodios más importantes de la vida griega. Esparta, Atenas, Tebas, Corinto, Megara, Mileto, y otras más, dieron su merecido renombre a la antigua civilización helénica.

Estas polis constituyeron, pues, la forma política fundamental de Grecia en su época de mayor esplendor. Su nombre mismo nos indica que no fueron estados de gran extensión territorial, con los que conocemos en nuestros días, sino verdaderas ciudades con alguna extensión de terreno. En su seno se desarrollaron los más interesantes fenómenos de la vida política antigua: la formación de la vida aristocrática y su

1. La tradición Jurídica de Occidente. Antología de los apuntes del Profesor Javier de Cervantes y Anaya, Preparada por María del Refugio González y José Luis Soberanes Fernández, México, UNAM, 1978, p. 32 y sigs.

gobierno, el paso de la aristocracia a la democracia, las crisis sociales, la tiranía, la constitución democrática de Atenas y otros más.

La existencia de ciudades aisladas, ambiciosas de poder y de influencia, dio origen a frecuentes rivalidades entre ellas, lo cual, aunado al individualismo del carácter griego, mantuvo durante mucho tiempo un estado de hostilidad latente cuando no de abierta guerra. Pero en el siglo V a.C. se inició un movimiento hacia las ligas y federaciones que tendían a asegurar la paz y la defensa comunes. Nacieron así nuevos términos para designar esas realidades. Se habló de *synedrion*, en la confederación ateniense, y de *ekklisia*, en la liga del Peloponeso, para designar los órganos comunes de decisión; de ciudades hegemónicas o preponderantes; y sobre todo de *anfictionias*, como asociaciones religiosas entre varias ciudades, y de *simnaquias*, como alianzas militares.

Entre las más célebres ligas y federaciones de la vida política griega se mencionan la Liga Jónica y la Liga Beocia; la Confederación Ateniense, nacida para hacer frente a la amenaza persa; la segunda liga ateniense en los años que precedieron a la hegemonía macedónica, y las ligas helenísticas -en especial la liga Etolia y la Liga Aquea- que marcan el ocaso de la vida política independiente de Grecia.

El imperio de Alejandro Magno y las monarquías helenísticas fueron fenómenos bastante ajenos a la mentalidad política griega.

Los griegos, ante todo, se identificaron con su comunidad que era una comunidad política, cultural, económica, y religiosa, a la vez. La pertenencia a una agrupación de ciudadanos y no la vinculación a un territorio determinado, fue la característica política más destacada del hombre griego. Por eso se habla de Platón de Atenas, y de Aristóteles de Estagira, en vez de mencionárseles simplemente como griegos en general.

En Roma nos encontramos con una evolución política semejante a la de Grecia. Después de una época arcaica en la que se da un régimen monárquico (regnum), se pasa a la república (509-27 a.C.), y se concluye con el imperio de la época clásica (que se extiende hasta 248 d.C.). En este largo lapso de tiempo se emplearon diversas expresiones para designar la situación política de los romanos, pero, al igual que en Grecia, se acentuó mucho más la pertenencia a la comunidad de ciudadanos como signo característico de lo político que el nuevo hecho de vivir en un territorio determinado.<sup>2</sup>

---

2 Idem. pp. 49 y sigs.

Roma no conoció la especulación política sino muy tardíamente. El mejor estudio de la constitución romana fue obra de un griego, Polibio y fue sin duda la inspiración de las ideas griegas de filósofos como Cicerón e historiadores como Salustio y Tito Livio que adaptaron a la realidad romana una terminología política que correspondía más bien al último siglo de la república.

Se usaron así términos como *populus* para designar la reunión de individuos ligados por un acuerdo unánime en vista de su utilidad común; *res publica*, para denominar la causa común, es decir, no una forma constitucional determinada, sino una organización política cuya forma puede variar, la simple colectividad tomada en su individualidad en tanto que sujeto de relaciones jurídicas; *civitas*, como una forma que adopta la *res pública*, y que consiste, en esencia, en una comunidad jurídicamente organizada cuyo centro está constituido por una ciudad.

El régimen de la ciudad comprende los tres órganos fundamentales: el senado, la asamblea y el pueblo.

En Roma, como en Grecia, el ciudadano estaba siempre vinculado a una comunidad. Pero esta comunidad se entendía en Roma en un sentido más jurídico que en otras ciudades Griegas. La *civitas* era una comunidad jurídicamente organizada. No se

adscribía a una ciudad (urbs) y en la Roma clásica la ciudadanía no implicaba ninguna referencia a un dato territorial. El ius ciuitatis -derecho a la ciudadanía- estaba por encima a la ciudad de Roma.

En los últimos tiempos de la evolución política romana apareció la gran organización territorial del Imperio. Se distinguió cuidadosamente entre la situación privilegiada de Italia y el régimen provincial y municipal. Se obtuvo la romanización de las provincias, en la que Roma era la patria común, y a una generalización del derecho de la ciudadanía. De la civitas, como forma de la comunidad política, se pasó al imperio. Esto nos lleva a concluir que en la conceptualización romana se pasó a dar una mayor relevancia al elemento poder que al elemento popular.

En la zona del Bajo Imperio, especialmente en las compilaciones de Leyes y en las obras de los juriconsultos, comenzaron a emplearse términos más abstractos para designar la comunidad política. Verbi gracia, status rei publicae o status rei romanae. Pero de acuerdo a la opinión de los mejores romanistas la palabra status era utilizada en expresiones de una forma completamente genérica y no de manera específica y propia con que se emplea hoy la palabra Estado para designar la

organización política fundamental de la humanidad.<sup>3</sup>

Así pues en la Edad Media - era en la que aparecieron y se gestaron las nuevas naciones europeas- encontramos diversas expresiones aplicadas a las agrupaciones de carácter político. Esa diversidad de expresión se debió, sin lugar a dudas, a la pluralidad de realidades políticas. Es por esto que en la época medioeval, se caracterizó por la coexistencia y lucha de distintos grupos de presión. Lo que es un típico pluralismo político.

El sentimiento que imperó, en la mente y espíritu de la Edad Media, fue el viejo ideal del Imperio Romano, como unidad de paz y orden. Y hubo intentos de retomarlos pero con un mentalidad cristiana al servicio del reino de Dios. Así las cosas, en los principios del siglo IX de la era cristiana se erigió el Imperio Carolingio, con Carlo Magno en la cabeza, y en las postrimerías del siglo X, el Sacro Imperio Germánico, fundado por Otón el Grande. De aquí derivó una nueva terminología muy semejante a la romana del imperium, en la que predominaba el poder del príncipe.

Puede decirse lo mismo de la palabra latina regnum, de la cual derivaron r<sup>è</sup>gue, en francés, reign, en inglés, reich, en alemán y reino, en español. Lo que ponía como relieve no era el elemento territorial o el popular sino el de la potestad del monarca.

---

3. Iglesias, Juan. Derecho Romano, instituciones de Derecho Privado, Barcelona, mi el, 1982, pp. 14 a 28

Más adelante, al sobrevenir invasiones y no poder detenerlas los reyes y emperadores, nació el fenómeno del feudalismo, por el cual los ricos propietarios de tierras -señores feudales- se vieron obligados a defenderse por cuenta propia y a defender así mismo a los habitantes de las tierras que solicitaban protección. Se crearon así los castillos, como verdaderas fortalezas y campos atrincherados, y se sometió a vasallaje a los protegidos. Los que, a cambio de la ayudada brindada, prometían al protector, mediante un juramento de fidelidad, obedecerle, pagar tributos, prestar servicio militar y trabajar sus tierras.

Surgió una verdadera autoridad intermedia entre el rey y los súbditos; el señor feudal era obedecido antes que el rey.

Los señores feudales eran en su mayoría antiguos funcionarios reales que habían transformado en patrimonio personal los territorios que se les había dado en administración durante el tiempo que habían desempeñado su cargo, o bien duques, condes o barones.

La región sobre la cual ejercían su poder -con derecho a acuñar moneda, administrar justicia y hacer la guerra- se llamaba señorío, y era en realidad un pequeño reino dentro de uno grande. Este fenómeno de hacer derivar el poder de la propiedad de la tierra tuvo una gran importancia en esa época y marcó una etapa de transición entre el régimen antiguo de la ciudad al de la comunidad política de gran extensión territorial.

Encontramos todavía una denominación distinta en los siglos

medievales para designar un peculiar fenómeno político, el de las ciudades. Habiendo sido florecientes en la época del Imperio Romano, decayeron casi completamente en los tiempos de las grandes hordas. Pero la relativa paz que trajo consigo el siglo XI y el florecimiento del comercio que fue consecuencia de las Cruzadas, hizo que las ciudades renaciesen. Surgió entonces una de las estructuras más interesantes de la Edad Media en el terreno jurídico y político: La organización municipal.

Las ciudades tuvieron sus cartas o fueros; sus libertades y privilegios; sus gremios y universidades. Muchos de ellos fueron sumamente prósperos y cultos.

En la baja Edad Media, esas ciudades enriquecidas por el comercio y la industria, especialmente en Flandes, la Alemania Renana, las costas del mar del norte, el sur de Francia, en Italia y en España, obtuvieron el derecho de gobernarse por sí mismos y constituyeron verdaderas repúblicas, con lo cual reapareció la vieja denominación romana. Hubo también, en el terreno internacional, las ligas de ciudades, que en algunas ocasiones, como en España, en donde se llamaban hermandades, o en el norte de Alemania, en donde floreció la Liga Hanseática, llegaron a ser sumamente poderosos.

Al llegar a su ocaso la Edad Media y alborar los tiempos modernos la vida política europea fue adquiriendo características que hicieron necesaria una nueva denominación. La decadencia del Imperio, la derrota de los partidarios exagerados de la soberanía papal, la progresiva desaparición de los señores feudales y el

crecimiento en poderío y extensión de los reinos nacionales -Inglaterra, Francia, España- merced a una paulatina centralización política y jurídica, así como las nuevas formas de uniones de ciudades y de regímenes ciudadanos, fueron fenómenos que pidieron una renovación del lenguaje político.

Esa renovación vino en la Italia renacentista de fines del siglo XV y comienzos del XVI. La situación política de la península era caótica, no había unidad sino multiplicidad de señoríos y dominaciones. En el sur estaba el reino de Nápoles; en el centro los Estados Pontificios; en el norte numerosas ciudades, restos del antiguo reino de Italia y nominalmente vasallos del emperador, como Florencia, Pisa, Génova, Mantua, Milán y Venecia. Italia era un campo de batalla casi continuo en el que luchaban las fuerzas del Papa, del emperador y de los reyes de España y Francia.

Algunas de estas ciudades, sin embargo, aprovechando la decadencia del poder de los papas y de los emperadores, llegaron a ser independientes y a constituirse en verdaderas repúblicas urbanas, al igual que Atenas y Cartago en la antigüedad. Venecia y Florencia, por ejemplo, brillaron grandemente en el comercio, la industria y las artes, y tuvieron una influencia muchas veces decisiva en la política sudeuropea. El renacimiento humanista las encontró en el apogeo de su poder y de su gloria. y fue precisamente en Florencia en donde comenzó a usarse, por vez primera, una palabra nueva que iba a reducir a unidad ese conjunto abigarrado de situaciones políticas: la palabra Estado apareció entre las primeras frases de un opúsculo intitulado El

Príncipe (1513), escrito en forma magistral por el político florentino Nicolás Maquiavelo. El autor se propuso investigar cuál es la esencia de los principados, de cuántas clases los hay, cómo se adquieren, cómo se mantienen y porqué se pierden. La frase inicial de ese opusculo se ha vuelto célebre y allí debe encontrarse, sin duda, el origen moderno de la palabra Estado.

"Todos los estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son o república o principados."<sup>4</sup>.

La palabra usada por Maquiavelo tuvo fortuna y en el curso de los siglos XVI y XVII penetró, con su peculiar significado político, en otras lenguas europeas. Es verdad que en obras de gran importancia en la literatura política del siglo XVI se uso todavía la voz república para denominar la comunidad política total. Así en la obra del Jurista Frances Juan Bodino "Les six livres de la République " (1576).

Pero también es cierto que ya en ese tiempo se usaba en el lenguaje oficial Francés la palabra état, en el sentido del Estado moderno. Bodino usó la voz arcaica Estat para designar, más bien, una cierta forma de Estado estamental.

A principios del siglo XVII, la palabra Estat aparece, en cambio, en la obra de Loyseau, "Traité des Seigneuries" (Paris, 1608), con el significado amplio y comprensivo de Maquiavelo en El Príncipe. Lo mismo en la lengua inglesa, en la cual William Shakespeare utiliza la palabra state para indicar la denominación política . En Alemania se uso también el vocablo Estado en este último sentido, pero en forma todavía muy insegura. Se emplearon

---

4. Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe, México, Sepan Cuantos, 1981, p. 1

las expresiones latinas *status rei publicae* y *status publicus* para indicar ya no sólo la Corte o las Cámaras de representantes sino el estado total de los asuntos generales del país. Sin embargo, no se dio a la palabra *status* toda su fuerza sustantiva, como en otros países.

A partir del siglo XVIII, se generalizó el uso del término Estado tanto en la literatura científica como en las leyes y en los documentos políticos, aunque muchas veces conservó un sentido restringido de provincia o territorio. Todavía hoy se habla, por ejemplo, del Estado Federal, como entidad suprema, y de Estados Federados, como entidades subordinadas.

Vista la evolución histórica de la palabra Estado, podemos apreciar que tiene un significado preciso, que denota la organización política fundamental de un pueblo. Pero de acuerdo a su significado etimológico, tiene un sentido más general, quiere decir la situación que guarda o tiene una cosa, un individuo o una sociedad. Así, podemos hablar de estados físicos de los cuerpos (sólido, líquido y gaseoso); o bien, del estado en que se encuentra una comunidad, etc.. Estado significa, pues, permanencia ante el cambio, o la manera de estar o ser de una cosa, y en este sentido concuerda con la noción política del uso de la palabra Estado.

Pero para el campo del Derecho y la relación que mantiene éste con el Estado, en opinión de Nielsen, es más inseguro el significado del Estado. Lo más frecuente -dice el tratadista austriaco- es contraponer el Estado como realidad, como ser, el Derecho como norma, como deber ser; pero también a veces aparece el Derecho como un ser social, y al Estado como norma, ya sea como norma positiva, o como expresión de un postulado ético político. Con la palabra Estado se puede designar tanto la totalidad del orden jurídico como la unidad personificada de este orden; pero también es posible que aquella expresión se reserve para caracterizar el fundamento jurídico positivo del Derecho, eso es, la constitución.<sup>5</sup>

Ahora bien, en la formación del concepto Estado hay un estudio que sobresale, por su precisión, y a lo cual no puedo dejar de referirme. Es el de Jorge Jellinek en su obra "Allgemeine Staatslehre"<sup>6</sup>

Comienza Jellinek por distinguir el concepto social y el concepto jurídico del Estado. El primero es el que considera la naturaleza del Estado como una sociedad; el segundo, como una figura jurídica.

---

5 Nielsen, Hans. Teoría General del Estado, México, Macidual, 1975, pp. 5 y 6

6. Jellinek, George. Teoría General del Estado, México, Continental, 1958, pp. 139 y sigs.

Al concepto social, según Jellinek, corresponde al concepto jurídico del Estado, mediante el cual se trata de expresar el aspecto jurídico de la vida estatal, o sea, el carácter que el Estado tiene de sujeto de derechos y deberes.

El término técnico con el que Jellinek expresa este carácter es el de corporación y aclara de inmediato que el concepto de la corporación es un sujeto puramente jurídico, al cual, como a todo concepto de Derecho no corresponde nada objetivamente perceptible en el mundo de los hechos. Es una forma de síntesis mental para expresar las relaciones jurídicas de la unidad de asociación y su enlace con el orden jurídico. La personalidad misma que se atribuye al Estado como corporación jurídica no es una hipótesis o ficción sino una expresión de su calidad de sujeto de Derecho, y significa la relación de una individualidad particular o colectiva con el orden jurídico.

Las definiciones jurídicas del Estado, son aquellas que, derivan de la escuela del Formalismo Jurídico que pretende reducir los problemas del Estado a Fórmulas de Derecho.

De lo anterior, se desprende una descripción fenomenológica, objetiva, realista y veraz del Estado y de la consiguiente reflexión sobre la misma. Así pues, el Estado es: "una sociedad humana establecida permanentemente en un territorio, rígida por un poder supremo, bajo un orden jurídico, y que tienda a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana".

## II. NACIMIENTO DEL ESTADO MODERNO

Los factores que contribuyen a la concepción del Estado Moderno, coinciden en su origen, que es la descomposición del régimen jurídico social, económico, religioso y político de la Baja Edad Media.

La Unidad Cristiana -y con esto se quiere decir el mundo europeo- durante el medioevo, se había estado fraccionando en entidades sociológicas y raciales con caracteres propios que hicieron de su unidad un collage de nacionalidades. En estas entidades localistas se gestaron paulatinamente costumbres, intereses y poderes que exigieron un regionalismo en la organización política para la solución y gestión de sus asuntos. Italia, España, Inglaterra y Francia eran comunidades delimitadamente separadas, con una vida social cada una de ellas, debido a la diversificación del modo de vida en la evolución de sus pueblos.

Paralelamente a lo anterior, en el siglo XIII hace aparición en forma definitiva la revolución económica que había de venir a romper la monolítica unidad de la Edad Media. Con las cruzadas ya se había empezado a agitar la vida comercial de las naciones y habían hecho del mediterráneo un activo centro de las transacciones financieras.

En esta época, de una gran actividad mercantil, de formación de grandes centros de comercios, y en suma, de revolución económica, surge una clase social, que desde entonces, ha de ser formidable fuerza de progreso e innovadora gestora de acciones

sociales, que imprimió un carácter distintivo al pensamiento moderno. Es la burguesía que se empieza a formar en las ciudades mercantiles europeas, la que da al mundo los banqueros y los grandes comerciantes, la que crea un nuevo tipo de hombre, distinto radicalmente a sus antecesores, con una mentalidad especial que lo impulsa a la conquista de la riqueza. La burguesía, como nueva clase social, se presenta con fuerza inusitada; trae consigo puntos de vista revolucionarios y atrevidos, combate al sistema social estamentario de la época, al cual liquidara más tarde y se lanza a la conquista del mundo. Para la formación de un mundo nuevo, es necesario destruir el viejo, dirige así su ataque al sistema feudal localista y agrario, se libera del poder teológico y proclama el humanismo antropocéntrico, y sustituye al antiguo pensamiento con la religión del éxito y la riqueza.

La dinámica individual termina con la despersonalización del hombre, el hombre no tiene ya marcado su destino por virtud de su nacimiento o de su sangre; si bien antes el señor era dueño de la tierra tenía el monopolio del poder, ahora bien el hombre que supiera aprovechar el dinero y su tiempo, sería el señor dueño de todas las cosas <sup>7</sup>.

La burguesía, que pugnaba por destruir el orden existente, contrario a sus aspiraciones, se da cuenta que no es factible tampoco la anarquía como clima favorable para el nuevo

7- Von Martín, Alfred. Sociología del Renacimiento. México, F.C.E., 1943, p. 37

desarrollo. Es menester indispensable el organizar el estado de cosas por venir con nuevas estructuras que den cabida a las nuevas formas de vida y, ante todo, es necesario un arreglo del poder político que sustituye al caótico sistema feudal, inservible ya para sostener el equilibrio de la nueva sociedad.

Los reyes saben aprovechar esta situación, y nunca como antes en la historia se presentan perspectivas tan viables para triunfar en sus seculares luchas contra la iglesia, el imperio y los feudales buscan el apoyo de la burguesía y los encuentran de manera significativa, consumandose así la unión de una fuerza inquebrantable que redunda en la primacía del poder político en su favor. Surgiendo así el Estado absolutista, como primera manifestación del Estado moderno; se hace del rey el depositario del poder político, al que se le califica de soberano supremo e ilimitado, negandose así el poder temporal del papado, antes idea y sosten del poder político de la Europa cristiana.

El fenómeno religioso de la Reforma coadyuva en forma significativa a esta evolución, restándole unidad religiosa a las naciones europeas. La doctrina del libre examen quebranta la antes irrefutable autoridad dogmática de Roma, y con esto el racionalismo sienta sus bases en el pensamiento occidental. El sobrevivimiento de Lutero y su alianza con los príncipes crea la teoría del Derecho divino de los Reyes <sup>B</sup> y el principio cujus regio, cujus religio, triunfante en Augsburgo y en Westfalia,

B. Crossman, R.H.S., Biografía del Estado Moderno, México, F.C.E., 1945, p. 41

lanza a los reyes a la unificación total de sus Estado, fundamentando religiosa y filosóficamente el poder ilimitado e indiscutible del monarca.

Calvino, en sus ideas sobre la predestinación, que hacían que los hombres se empeñaran en mostrar sus signos de elegidos también en este mundo material buscando la felicidad y el progreso, buscó sencillamente enseñar una vida honesta al respetable hombre de negocios<sup>9</sup>, y al darle una justificación teológica al espíritu de lucha de la burguesía, enclavó al capitalismo en el devenir político y económico de la modernidad.

Cimentando el Estado absoluto, los reyes buscaron engrandecer económicamente a sus naciones, y el mercantilismo es el pensamiento que les viene a dar la pauta de su administración.

En los monarcas se aferra la idea de que el poder real está basado en la riqueza nacional, que su desarrollo favorece el establecimiento de monarquías fuertes y centralizadas, y que se hace indispensable que los reyes controlen y dirijan la búsqueda de la riqueza, que regulen el mercado de los metales preciosos y marquen el balanceo del comercio exterior con una fuerte dosis de proteccionismo.

En suma, no es posible dejar a los particulares el arbitrio de la riqueza de la Nación: el proceso económico debe estar orientado por la política real. Las Ordenanzas y los reglamentos

-----  
9Idem, p. 44

se multiplican, los impuestos crecen desmedidamente para alimentar las guerras y la magnificencia de los Reyes, y los burgueses, sedientos de libertad para sus negocios, se arrepientan de su antigua alianza con el absolutismo.

En esta época de absolutismo monárquico, los intereses de los burgueses se consolidaron a la par de la estructura de la nueva forma del Estado, si bien fueron discerniendo en sus fines. El Estado absoluto había ya delineado los trazos fundamentales de su estructura; el poder político, antes pulverizado en señoríos dispersos, se había consolidado en torno de la persona del soberano y éste, a su vez, centralizaba su poder destruyendo los residuos de las antiguas organizaciones intermedias entre el individuo y el Estado. Claro está que no en todos los países en desarrollo se siguió la misma fórmula; las condiciones eran variadas en cada país y consecuentemente el devenir de los acontecimientos repercutieron en forma distinta de país en país, pero los caracteres fundamentales se reprodujeron en todas las evoluciones.

El poder público se seculariza definitivamente y excluye a la iglesia de la dirección de los asuntos políticos y de su cátedra sobre el movimiento comercial, y al quedar al Estado dueño, de la situación asume las riendas enérgicas y omnipotentes de la situación social, que por demás era de lucha y contienda. En su guerra contra la iglesia, el Estado hace triunfar el principio de la religión del príncipe; en contra de los feudales impone la centralización del poder y debilita la nobleza concentrándola en la corte; se arroja para sí el poder dirigente en materia

económica y adopta decididamente el credo intervencionista del mercantilismo.

La idea del control económico no sufrió un viraje decisivo con la monarquía absoluta; si antes el comercio y el trabajo estaban empapados de la concepción teológica medieval y los lineamientos de la materia habían sido ampliamente desarrollados por la patristica, ahora con el triunfo del Estado secular, se cambió simplemente la titularidad del control de la economía de la iglesia al Estado.

El negociante, el burgués, intuye que no era esa situación la finalidad que había perseguido con la ayuda que había proporcionado al rey en su lucha por la consolidación de su potestad soberana. Ciertamente había logrado despertar del anacrónico letargo que impedía la vida de la aventura y de los negocios, pero no era satisfactorio el clima de reglamentación que impedía al capitalismo seguir su natural proceso de desenvolvimiento. La concepción de la libertad económica que había de imperar en las sociedades, sustentada en la noción de la propiedad como derecho natural, fue la bandera con que la desilusionada burguesía lanzó su contra ataque en contra del poder estatal que no había aprendido a respetar sus intereses. Y esta reacción netamente económica en contra del absolutismo de la monarquía no estuvo sola en su lucha; el pensamiento filosófico y político de entonces también enfila sus implacables ataques al régimen, y las dos fuerzas, el liberalismo económico y el liberalismo político filosófico o individualismo, han de

desquebrajar la contextura monárquica para dar nacimiento al nuevo tipo de Estado que nace apoyado precisamente en esas dos corrientes y que de ellas toma el nombre con que se le bautizó por la teoría política.

El liberalismo europeo es un compuesto ideológico de una variedad infinitamente rica de corrientes filosóficas, políticas y económicas.

La corriente individualista es el pensamiento filosófico que sustenta su trama, proclamando al individuo como centro de la vida social y del progreso; el pensamiento económico es creación de la clase burguesa que trata de encontrar en forma definitiva el régimen conveniente al capitalismo, y el pensamiento político, influido a la vez por las dos anteriores corrientes, impone a las organizaciones sus principios proclamando los derechos naturales del hombre como base de las instituciones públicas y la libertad de la economía como necesidad racional de un desenvolvimiento armónico y natural del progreso humano.

Si bien el individualismo es una idea añeja en la historia humana, una nueva panorámica se origina con el movimiento cultural renacentista y la reforma. El renacimiento constituye la afirmación más categórica del Humanismo de los tiempos y sus potencialidades y convirtiéndola en centro de gravitación del universo; la Reforma impela al hombre a ponerse en contacto con Dios sin intermediación de dogmas rígidos e inmutables, a examinar por sí mismo los textos sagrados que la imprenta popularizara, y a guiarse con sus propias facultades en su

perfeccionamiento espiritual. Al quedar postergada la absoluta autoridad de Roma en materia religiosa, y por ende, al dejar de ser guía unitaria del espíritu e los hombres de Europa, era necesario que un nuevo principio sostuviera las inquietudes humanas; el planteamiento del problema iba a proponer la solución adecuada; la Modernidad se caracteriza, y quizá éste sea su real motivo, por un culto confiado e ilimitado en la razón, que ha de ser el sostén de la vida organizada de la cultura occidental.

Es la propia razón la que nos enseña a descubrir los principios fundamentales de la vida en comunidad; ella es la que descubre que por encima y con anterioridad a la vida social, tenía el hombre un conjunto de potencias y facultades que lo impulsaban en su propio desarrollo, y que la sociedad ya no pueda atacar ni desviar. Los derechos naturales del hombre aparecen en la escuela racionalista del Derecho Natural como el fin último y supremo de la organización política; ningún Estado deberá intervenir en la esfera estrictamente íntima del individuo de tal modo que se desnaturalice al hombre y lo sume en la esclavitud y en la opresión, al transformarle su área de autodeterminación.

Pero en las concepciones racionalistas de la época se infiltra la burguesía reclamando los fueros de sus intereses; afirma que la propiedad es tan derecho natural humano como el derecho a la vida o a la libertad, que es la propiedad precisamente la objetivización de las potencialidades humanas, que al servirse de las cosas elevan y encauzan la realización del destino que cada

10  
quien se marca . Por tanto, deduce el pensamiento burgués, si se quiere respetar la dignidad del hombre, verdad aceptada definitivamente desde entonces, sería necesario no sólo asegurarle el respeto a su vida y a su libertad personal, sino también el absoluto respeto a la propiedad. Este pensamiento se sintetiza en la revolución inglesa de 1688, emprendida por la clase media en contra de las tentativas despóticas de los Estuardo, y que representada ideológicamente por Locke proclamaría los derechos fundamentales del hombre: la vida, la libertad y la propiedad. Erigida la propiedad en derecho natural en el pensamiento político del liberalismo, se buscó la mejor manera de protegerla, aún con descuido de la libertad individual y del derecho a la vida de los hombres: se convirtió al Estado en una organización al servicio de los propietarios y constituido por ellos; los ingeniosos sistemas censales, que sólo concedían la libertad política activa y pasiva a los ciudadanos de una determinada potencialidad patrimonial, revelan el apoderamiento de la maquinaria estatal por parte de los burgueses. Estos habían logrado su objetivo: confianza y tranquilidad en un clima de libertad para la clase poseedora.

La Ciencia de la Economía, que nace aproximada a esta época, después de los balbuceos sistematizantes del mercantilismo, trata de demostrar científica y evidentemente la conveniencia de una absoluta libertad económica, libertad que es elevada también a

---

10Ruggiero, Guido de. Historia del liberalismo Europeo, Madrid, Pegaso, 1944, p. XXXIV de la Introducción.

principios irreductible e inviolable. Los fisiócratas <sup>11</sup>, inspirándose en el sistema racionalista de la ciencias físicas y astronómicas elevadas por Newton a la categoría del conocimiento humano más exacto <sup>12</sup>, tratan también de aplicar este método al estudio de los fenómenos sociales y económicos; conciben al acontecer económico como un fenómeno natural, en el sentido de considerarlo como un orden sujeto a las leyes inmutables y uniformes que rigen con independencia a la voluntad dirigente de los hombre. La escuela clásica, que arranca de Adam Smith y de la cual quedan exponentes tan brillantes como el profesor Hayek, recoge esta idea del orden natural en la economía, afirmando que el equilibrio, la armonía y el progreso materiales, serían el resultado del libre desenvolvimiento de la fuerzas económicas; entrometarse con ellas, inducirías a cauces previamente preconcebidos, sería tanto desquiciar su propia evolución, y lo que es más, vulnerar de paso el sagrado derecho de la libertad <sup>13</sup>. La escuela económica del liberalismo se ve también en esta forma mezclada con la corriente filosófica del individualismo; considerando al individuo como el vértice de la vida humana, se cree que dejando que los intereses individuales jueguen libremente en la economía se logrará no sólo la felicidad de los hombres individualmente considerados, sino también de la sociedad en su conjunto. No es cierta la antítesis tradicional del bien

11 Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas, México, Porrúa. 1986. p. 8.

12 . Crossman, Op. Cit., p. 85

13 . Scheifler Amézaga, Xavier, Historia del Pensamiento Económico, México, Trillas, 1980, pp. 259 a 261

individual y del colectivo; éste no es sino la suma de aquellos y es imposible confiar en el poder social y los intereses de los particulares, pues es verdad sabida que nadie como los propios interesados velan y trabajan por sus intereses, y en la persecución individual de la utilidad y la riqueza, se va configurando el orden perfecto de las sociedades.

### III.-CONSTITUCION Y ESTADO DE DERECHO

#### 1.- La Constitución, su concepto

El término de Constitución en el campo del Derecho Público, es uno de los más analizados desde muy diversos puntos de vista. Y es que estando el concepto estrechamente unido, no sólo a las concepciones científicas de la ciencia jurídica, sino también a la vida y a la ideología política, adquieren con esto una función eminentemente polémica. Por otro lado, la idea que se tenga de Constitución irá repetidamente, y más o menos vinculada a la representación que se tenga del Estado, de su estructura y de sus fines, con lo que confirma el carácter polémico de la idea, ya que al politizarse ésta, lleva en sí la problemática de toda concepción política.

Así pues, es ya clásica la diferencia que Carl Schmitt atribuye a los sentidos del concepto Constitución, entre el concepto absoluto relativo, positivo e ideal<sup>14</sup>. Manuel García Pelayo establece una tipología de conceptos, agrupándolos bajo los rubros de concepto racional normativo, concepto histórico tradicional y concepto sociológico<sup>15</sup>. Herman Heller, por su parte, distingue a la Constitución como una realidad social, como

---

14. Schmitt, Carl. Teoría de la Constitución, México, Nacional, 1970, pp. 23 y sig.

15. García Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado, Madrid, Revista de Occidente, 1964, p. 33

Constitución jurídica destacada y como Constitución escrita, descendiendo del concepto más amplio y general al más particularizado y especial <sup>16</sup>. Luis Sanchez Agesta, partiendo de su afirmación de que la Constitución es el Derecho fundamental de organización, anticipa que según la constitución se examine por su objeto o materia, o bien por las formas y efectos de que está revestida por la técnica jurídica, se obtendrá el concepto material o formal, respectivamente; y ya dentro del concepto material, el destacado maestro distingue los conceptos: material normativo, material decisionista y material como orden normativo, analizando en cada una de estas concepciones las ideas de Hans Kelsen, Carl Schmitt y Santi Romano, que han sido los juristas cuyas obras han estado más en boga en los últimos años al tratar sobre el concepto de Constitución <sup>17</sup>.

No es objetivo de este trabajo el análisis de las diversas tipologías y clasificaciones, y quizá llegar a formular un esquema propio, rebasaría sus límites en cada uno de los conceptos que son extremos de las clasificaciones mencionadas, que por conocidas son las más dignas de citar, se encuentran ideas que contribuyen a deducir las notas más características del concepto que tratamos de aclarar. Así pues, concluyamos este tema diciendo que la palabra Constitución tiene, entre otras, dos grandes acepciones: Constitución es sinónimo de realidad y quiere

---

16. Heller, Herman, Teoría del Estado, México, F.C.E., 1947, pp. 277 a 304

17. Sánchez Agesta, Luis. Principios de Teoría Política, Madrid, Nacional, 1966, p. 259

decir, la manera concreta de ser de una realidad estatal, en este sentido se ha dicho que "Todo Estado tiene o es una Constitución". Pero, además, Constitución significa, y esto es necesario enfatizar, la "norma jurídica fundamental" y comprende los principios básicos de la estructura del Estado y de las relaciones de éste con los particulares, y que son base de lo que se conoce con el nombre de Estado de Derecho, cuya esencia radica en la subordinación del poder al derecho. Un Estado erigido sobre los más grandes cimientos del respeto a los derechos del hombre y la división real de poderes.

## 2.-La Constitución como decisión política suprema.

No podemos imaginarnos un Estado en el cual tuviesen la misma jerarquía y, por ende, el mismo valor todas las normas jurídicas: Constitución, leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, etc. Ello además de ser aberrante, traería una terrible anarquía, inseguridad y confusión, más aún, si se tratara de una federación, en la que hay ordenamientos de carácter federal y local. Surge así la imperiosa necesidad de la prelación jerárquica de las distintas especies de normas que imponen el principio del orden jurídico.

Keisen decía: "El derecho regula su propia creación, en cuanto a que una norma jurídica determina la forma en que otra es creada, así como, en cierta medida, el contenido de la misma. La unidad de todo sistema jurídico lo constituye, precisamente, la norma de más alto grado, la norma básica o fundamental, que representa la suprema razón de validez de todo el orden jurídico de una nación y la legitimidad de la autoridad. Es la Constitución, el nivel más alto dentro del Derecho Nacional, la premisa mayor de la que las demás normas jurídicas derivan sus conclusiones, fuente en donde las leyes corren por su cauce. Ley Fundamental cuya función consiste en regular los órganos y el procedimiento de la propia producción jurídica general, la cual,

en algunos casos, prescribe su contenido"<sup>18</sup>.

Por tanto la Constitución está en la cúspide del orden jurídico nacional y esta supremacía de la Constitución en el Estado confiere a ésta la cualidad de medida y sustento superior de la regularidad jurídica.

Esta función de la Constitución, de fundamentar el ordenamiento jurídico total de una nación, unificándolo, lo cumple la Constitución a través de una doble vía. Una, declarando e instituyendo los órganos de acción y de sanción del derecho en una relación jerárquica de competencias. La otra, determinando el contenido o desarrollando el ordenamiento jurídico.

De lo dicho anteriormente, podemos afirmar que formalmente la Constitución es suprema como resultado de su condición escrita y de su rigidez que la abrigan contra cualquier acto de los poderes estatales que la quieran destruir.

Asimismo, materialmente es suprema, por cuanto a que es expresión originaria de la soberanía del pueblo, por lo que ninguna autoridad puede colocarse encima de ella, ni trasponer o delegar la competencia que le fue por ella asignada.

---

18. Kelsen, Hans. La Teoría pura del Derecho, Buenos Aires, Losada, 1946. p. 109

Hay que hacer notar que sea que fuere escrito o consuetudinaria, es un principio universalmente admitido que la Constitución es ley suprema del Estado; lo que viene a condicionar a todas las autoridades, quienes no tienen más poderes que los que autoriza la Constitución.

### 3.-La Constitución es el Derecho Fundamental del Estado

El Estado moderno, tras largos siglos de evolución y de vicisitudes se nos presentan como una realidad amplia y compleja en el campo de la conciencia humana y esto por consecuencia natural, esta en estrecha vinculación con el Derecho: es, en sí mismo, un Estado de Derecho. La línea constante del desarrollo del Estado en los pueblos civilizados va de la organización despótica y arbitraria, que pasa por encima de los derechos del individuo y grupales, a la institución jurídicamente regulada y limitada, que respeta los derechos de los demás y trata de armonizarlos con los suyos.

Por otro lado, el Estado es una fuente constante creadora de normas jurídicas y es por medio de sus tribunales judiciales y administrativos, que hace una continua y permanente interpretación, aplicación y sanción de leyes.

Lo anterior nos lleva necesariamente a tener un conocimiento cabal del binomio Estado y Derecho, que se traduce en la concretización de la Institución más importante de nuestros días, que es, la Constitución. Por tal razón, es indispensable tener una clara y evidente idea que no puede concebirse al Estado eliminado todo lo que no sea jurídico.

De lo anteriormente dicho, cabe mencionar al gran jurista austriaco Hans Kelsen, jefe de la llamada Escuela de Viena o de la pureza normativa, ya que este notable maestro lleva las cosas hasta sus últimas conclusiones lógicas y extremando el rigor de su análisis, estima que en el conocimiento del Estado hay que eliminar radicalmente todo lo que no sea jurídico.

La doctrina de Kelsen es extraordinariamente interesante y constituye uno de los intentos más serios para llevar el conocimiento del Estado a un terreno estrictamente científico; por tal razón vamos a intentar exponerla brevemente, con la mayor objetividad, acudiendo a su obra que quizá, como ninguna otra, centra tan bien el problema como la llamada "La Teoría Pura del Derecho"<sup>19</sup>

---

19. Idem. pp. 154 y sigs.

Para el maestro vienés el dualismo entre Derecho y Estado que sostiene la doctrina tradicional cumple una función ideológica de significado extraordinario y muy estimable, y por ello no puede ser abandonada.

Es necesario, en efecto, representarse al Estado como una persona diferente del Derecho para que el Derecho pueda justificar al Estado, que produce ese Derecho y se someta a él.

Admitido esto, se sacan dos totales conclusiones: la primera es que disuelve el dualismo de Estado y Derecho como una de aquellas reduplicaciones que surgen porque el conocimiento hipostatiza la unidad del objeto por él constituida; y la segunda es que revela como totalmente estéril la tentativa de legitimar al Estado como Estado de Derecho, como quiera que todo Estado tiene que ser un Estado jurídico, si es que se entienda que "Estado de Derecho" es el Estado que tiene un orden jurídico.

Es aquí que se ve un falseamiento en los supuestos de que parte la doctrina Kelseniana y que vicia su pretendida pureza metódica. En otro aspecto, dicha doctrina da la impresión de querer violentar la realidad humana, metiéndola en estrechos moldes racionalistas.

En otras palabras, la tesis Kelseniana parece seguir lo que en el lenguaje de Recasens Siches podríamos denominar la lógica de lo racional y no ese especial logos de lo humano de la que debe impregnar y dirigir la labor de interpretación encargada al jurista.

De todo lo dicho podemos concluir, que la existencia de una Constitución -de preferencia escrita y rígida-, establece con toda claridad cuales son los órganos del Estado delimitando sus atribuciones y competencias. Y más aún, que consagra los derechos fundamentales del individuo, traducidos en garantías individuales y sociales, los cuales no pueden ser alteradas o violadas por ninguna ley o autoridad, de la jerarquía que fueren. El reconocimiento estricto del principio de legalidad, conforme al cual ninguna autoridad podrá actuar, en el ámbito de su competencia, si no hay ley alguna o norma de carácter general que se lo permita. Junto con lo anterior, la garantía de audiencia que impide privar a alguien de sus derechos sin previo juicio en el que se de oportunidad de defenderse. Es aquí donde el Estado tiene su derecho fundamental, donde se origina y para lo que es creado, mediante la voluntad soberana del pueblo la cual, no puede ser modificada o violada al amparo de doctrinas o dictaduras disfrazadas.

Y es que, el Estado de Derecho contemporáneo debe cumplir con una tarea positiva de servicio de los valores fundamentales de la persona humana y del bien común. En ningún documento de nuestros días aparece esto con mayor claridad, quizá, que en la Carta Encíclica del Papa Juan XXII sobre la paz entre todos los pueblos que han de fundarse en la verdad, la justicia, el amor y la libertad y que se intitula, Pacem in Terris (11 de abril de 1963)<sup>20</sup> Por lo tanto, el Estado de Derecho descansa en un orden jurídico que lo crea, para posteriormente ir armonizando la dinámica social de los hombres, mediante la creación de leyes y el respeto de una autentica justicia para sus gobernados, en tanto que cumpla con "esto", puede decirse que la Constitución es el Derecho Fundamental del Estado.

---

20. S.S. Papa Juan XXII, Pacem in terris, Vaticano, 1963.

## CAPITULO SEGUNDO

### TRAYECTORIA ECONOMICA DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO.

A partir de que el México Independiente inicia su historia en la segunda década del siglo XIX, emerge disyuntivamente unido a su evolución social y política la corriente de las ideas constitucionalistas.

Estas han de ser durante dicho siglo, el tema obligado en las polémicas de la época, que, en aquel tiempo de agitada vida pública en nuestro país, buscaban la organización del nuevo estado, la escasa experiencia en el gobierno autónomo, pues tres siglos de dependencia absoluta de la monarquía española habían impedido la formación de una conciencia política en un país en donde la consigna en tal materia, como lo había expresado el marqués de la Croix, era "callar y obedecer".

El espíritu liberal que había emergido en la Revolución Francesa y que obtuvo una gran difusión en el continente europeo, también había llegado ya al continente americano a través de la independencia de las colonias americanas .

21

---

21. Serra Rosas Andres, "Derecho Administrativo", Mexico, Edit. Porrúa . 6a. edición. 1974. pags. 282 a 283.

En esta diaria renovación ocurrió que dicho espíritu incidió de manera directa el movimiento independentista de las colonias españolas en América, conformándose así la estructuración de los nuevos estados.

Cuando el movimiento insurgente mexicano tomó decididamente la bandera de la independencia, fue su primer objetivo la organización política de la nueva nación. Desde luego que dicho movimiento trata de substituir en forma más o menos radical el orden de cosas vigentes con anterioridad por uno nuevo. El estado de cosas por destruir era el coloniaje que había impedido a los hombres de la Nueva España tomar ingerencia en la cuestiones políticas y el nuevo orden que se buscaba era la estructuración de la Nación en una nueva forma de Estado que respondiera a los nuevo lineamientos y trazos de la teoría política más reciente, contexto dentro del cual los hombres de la nación se gobernarán así mismos y encauzarán los destinos de su propia comunidad.

Así en todo el siglo XIX, se ha de ver la trayectoria de la evolución política del pueblo mexicano con la idea fija de organizar al nuevo Estado.

## I.-CONSTITUCIONALISMO MEXICANO HASTA 1857

### 1.- La Constitución de la Insurgencia.

El documento constitucional de la insurgencia se vio influenciado por la Constitución española de Cádiz de 1812, que había sido jurada en la Nueva España a finales del mismo año, y que si bien tuvo en el país una vigencia corta e interrumpida, no por eso dejó de dar a conocer a los mexicanos el constitucionalismo con que el pueblo español se enfrentaba al absolutismo de los monarcas. También la Constitución de Apatzingan denota el conocimiento que el criollismo ilustrado de la Colonia tenía en los textos políticos de la Europa liberal, como cuando prescribe que "la soberanía reside originalmente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional" (art. 5) y cuando adopta la técnica divisoria del poder en su artículo 12, reglamentandolo ampliamente en su parte II al tratar de la forma de gobierno.

Las ideas liberales del Estado moderno ya se apuntan en este documento. Atribuye a la representación nacional la facultad de dictar leyes como "la expresión de la voluntad general en orden y a la felicidad común" (arts. 11, 12 y 18); sentencia la conservación de los derechos humanos (igualdad, seguridad, propiedad y libertad) "es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas" (art.

24); consigna la limitación de facultades y atribuciones del Estado que es la tónica de estado liberal de derecho, pues dice en su artículo 27 que "la seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que se fijen los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos"; por último, encontramos en sus textos también el ideario de la libertad económica como objeto de su preocupación: "todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravengan la ley. Ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que forman la subsistencia pública" (art. 34 y 38).

Si bien es cierto que la Constitución de 1814 no tuvo una vigencia práctica en el país, ya que en el tiempo de su promulgación se iniciaba la crisis del movimiento de independencia, y que además sus preceptos tuvieron escasa o ninguna influencia en el constitucionalismo posterior, pero de lo citado es posible concluir que sentó las bases de la nueva organización del Estado Mexicano en la búsqueda del nuevo estado

de cosas, y que la organización política que se quería imprimir a la Nación se pensó y planeó desde aquel entonces sobre los moldes del Estado Liberal que ya había arraigado en Europa y Norte América, sustentado en una Constitución<sup>22</sup>

## 2.- Las Constituciones del Estado Independiente:

Agonizante casi la lucha libertaria de los insurgentes mexicanos, el Virrey Apodaca, apoyado por los españoles fieles a la Corona, también en aprietos en la península por el restablecimiento del régimen constitucional, intentó en las Juntas de la Profesa llamar al monarca a gobernar la Nueva España sin las trabas que los liberales le imponían allí.

Iturbide supo aprovechar la situación y convenciendo a la insurgencia, se apoderó de Iguala y celebrando después en Córdoba los tratados del mismo nombre con Juan O'Donujá, último jefe político peninsular enviado a la Nueva España. En tales documentos se ratificaba la independancia, se constituía el país políticamente con un gobierno monárquico constitucional, y se llamaba a Fernando VII al trono del Imperio Mexicano.

---

22. Rectoría Económica del Estado Mexicano: UNA TRADICION HISTORICA FORTALECIDA EN LA CONSTITUCION DE 1917, compilador, Leonal Pérez Nieto, Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, México, Porrúa, 1987, p. 146.

El 24 de febrero de 1822, se instalaron las Cortes Imperiales que hablan de dotar al Imperio de una Constitución, declarando desde un principio que sus tareas se plegarian a los lineamientos señalados en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

Sin embargo, las pretensiones de Iturbide no pudieron conciliarse con las de las Cortes que inicialmente dieron muestras de divergencias de criterios.

El 19 de Mayo del mismo año Iturbide se hace proclamar Emperador y el 31 de octubre disuelve el Congreso, sustituyendolo por una Junta Nacional Instituyente que aprobó el Reglamento Politico del Imperio para constituir politicamente a la Nación.

El 2 de Diciembre de 1822, Antonio López Santa Anna se rebeló en Veracruz pidiendo la abolición de la monarquía, el destronamiento de Iturbide y la reinstalación del Congreso Constituyente.

Una vez reinstalado el Congreso, después de la victoria de los rebeldes del Plan de Casa Mata que se adhirió al movimiento de Santa Anna, ante él abdicó el Emperador el 19 de Marzo de 1823, y el mismo Congreso decretó el siguiente 8 de abril, insubsistente la forma de Gobierno pretendida por los documentos de Iguala y Córdoba y todo lo que de ellos emanará.

El nuevo Congreso presionado por las provincias rebeldes de Guadalajara, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas, obligó al reinstalado Congreso a considerar sólo convocante para otro efectivamente Constituyente.

El nuevo Congreso Constituyente expidió el 31 de Enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, con lo que en aquella ocasión triunfo definitivamente la organización federalista tan anhelada por las provincias.

El 8 de Octubre de 1824 fue aprobada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, reanudandose la trayectoria republicana del movimiento insurgente.

No obstante el notable adelanto que significó la Constitución de 1824, el país no pudo institucionalizar su vida pública en los cauces de los textos constitucionales, todo ello motivado por la tremenda efervescencia política que se traducía en asonados cuartelazos y conspiraciones en el acontecer nacional en el periodo de vigencia de dicha Carta que sobrevivió hasta 1835. Así el estado de cosas, siendo Presidente de la República el nefasto Antonio López de Santa Anna y Vicepresidente Valentín Gómez Farías. Aprovechando el señor Vicepresidente una de las retiradas del Presidente Santa Anna a su hacienda de Manga de Clavo y ejerciendo él por mandato constitucional la titularidad

del Poder Ejecutivo, expidió diversos decretos que expresaban el ideario del partido liberal respecto de la secularización absoluta del Estado Mexicano, y la asunción completa por parte de los civiles de la soberanía estatal. Tales disposiciones hirieron profundamente los intereses del clero y la milicia quienes se levantaron al grito de "Religión y Fueros".

Santa Anna con el apoyo decidido de los conservadores y de los moderados, facción que se separó del gran partido liberal, asustados por el radicalismo de sus medidas, regreso de su refugio para reasumir la Presidencia y hacer a un lado al exaltado Gómez Farias, derogando sus decretos.

El Congreso Ordinario Federal que se reunió en 1835 fue constituido en su mayoría por el elemento conservador logrando infiltrarse algunos moderados y partidarios personales del General Santa Anna, y ya al instalarse y dar inicio a sus sesiones se notaba su ánimo de reformar así íntegramente la Constitución de 1824, baluarte por aquel entonces de las ideas liberales. Dicho Congreso se autonombró constituyente y rompió las ligas que lo unían al sistema federal de 24, confeccionando bajo la inspiración de las ideas conservadoras y centralistas de Don Lucas Alamán la Constitución llamada de las Siete Leyes.

"No es fácil encontrar institución más singular ni más extravagante que este parto del centralismo victorioso que no tiene para su disculpa ni siquiera el servilismo de sus autores", dice respecto de la primera Constitución centralista Emilio Rabasa.<sup>23</sup>

Dicho documento trajo al país lamentables consecuencias: Texas tomó como pretexto el régimen central para declarar su segregación de la Unión Mexicana, y Yucatán se separó de la República. Las ambiciones personales no tuvieron límite en la lucha política, y en virtud de los Planes de Guadalajara y Tacubaya de 1841, se desconoció como Presidente al Sr. Bustamante, cuyo régimen había emanado del constitucionalismo central, confiando nuevamente a Santa Anna el poder supremo de la Nación y encomendándole la convocatoria a un nuevo Congreso que reformara la Constitución, quedando esta con amplias facultades para constituir la Nación.

Las elecciones para dicho Congreso favorecieron a los liberales moderados, así pues Santa Anna con gran descontento, temeroso de que el federalismo volviera a resurgir, recurrió a su

---

23. RABASA EMILIO. "La Constitución y la Dictadura"; Estudio sobre la Organización Política de México. México, Trp. de "Revistas de Revistas", 1912. pp. 17-18.

maniobra infalible de la retirada a Mango de Cavo, dejando en el poder al General Nicolás Bravo, y después fomentar la revuelta de Huejotzingo que desonocó al Congreso, volvió a la Presidencia designando una Junta de Notables en quien depositó el poder Constituyente.

La junta expidió el 12 de Junio de 1843 las Bases de Organización Política de la República Mexicana que reiteraron el régimen central, y a decir del autor de la Constitución y la Dictadura: "captarse a Santa Anna...ganarse al clero por medio de la intolerancia, el fuero y los privilegios; asegurarse la casta militar. También por los fueros y privilegios y obtener, en suma, para el partido conservador, un poder omnimodo brutalmente autorizado en la ley, primera de la Nación"<sup>24</sup>. Las Bases Orgánicas de 1843 dejaron de regir hasta 1846, cuando el movimiento militar de la Ciudadela solicitó la reunión de un nuevo Congreso Constituyente, rigiéndose su elección conforme a la leyes electorales de 1824.

---

24. Idem p. 22

## II.- EL PENSAMIENTO ECONOMICO EN LA CONSTITUCION DE 1857.

El Plan de Ayutla, indudable antecesor del movimiento constitucionalista de 56, no contenía en su redacción ninguna novedad en relación a los anteriores planes que sirvieron de justificación o programa a los numerosos movimientos sociales y militares que se sucedieron continuamente en los primeros años de la vida independiente de México.

En los considerandos del Plan de Ayutla, sobresale su llamado del estado de extrema pobreza popular un párrafo:

"Que bien distante de corresponder a tan honroso llamamiento (Don Antonio López de Santa Anna), sólo ha venido a oprimir y vejear a los pueblos, recargándolos de contribuciones onerosas sin consideración a la pobreza general, empleando sus productos en gastos superfluos y formar la fortuna, como en otra época, de unos cuantos favorecidos."<sup>25</sup>

Formalmente pues, el Plan de Ayutla sólo fue una protesta contra la dictadura santaannista y el requerimiento popular de la restauración en el país de las instituciones republicanas; su pensamiento económico y social fue escaso e insignificante, si se le compara con sus directivas políticas.

---

<sup>25</sup> Tena Ramirez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1957. México, Porrúa, 1957, págs. 442 a 495.

Sin embargo, el pensamiento social del liberalismo mexicano estaba ya detrás del movimiento <sup>26</sup>, ya que además de la libertad de cultos, la limitación de los fueros, la exclusión del clero de la política, la secularización del Estado Mexicano, existía como fondo la nacionalización de los bienes eclesíasticos y la expedición de una ley agraria que repartiera las tierras.

Podemos concluir, que aunque el citado Plan no constituye por sí mismo una auténtica rampa de lanzamiento hacia los ideales liberales que reclamaba la reconstituida República, para la creación del marco Constitucional de 1857 en materia económica, sí lo es en la medida de su reclamo por la libertad de comercio y como una posibilidad de abolición de las contribuciones onerosas <sup>27</sup>.

La Constitución Mexicana de 1857, en su pensamiento económico, siguió las directrices de las Constituciones europeas y norteamericanas correspondiente al Estado liberal burgués de derecho. Sus textos expresaron la teoría de que las libertades económicas constituían una categoría específica de derechos

-----  
26 Comonfort, los moderados y el Plan de Ayutla. Plan de Ayutla. México, Ediciones de la Facultad de Derecho UNAM., 1954, pag. 303

27 J. De La Madrid Hurtado Miguel "El Pensamiento, Económico de la Constitución Mexicana de 1857", México, Editorial Porrúa, 1a. Edición, 1986, pp. 102-105.

naturales del hombre y, por otro lado, imperó en sus disposiciones la doctrina clásica liberal que enseñaba que las leyes del mundo económico eran de la misma categoría que las leyes del mundo físico, fatales e inmutables y que el interés individual era en estos campos el motor omnipotente para establecer el progreso y el equilibrio. Cualquier ingerencia del Estado en el fenómeno de la producción no tan sólo hubiera resultado inútil sino perjudicial. Una absoluta fe en la energía del individuo para procurarse a sí y a la comunidad el bien material, la adopción de la doctrina de las leyes naturales de la economía, la inclusión de las libertades económicas en el catálogo de Derechos del Hombre, fue en lo general el pensamiento que informo los preceptos del contenido o relación económica de nuestra Constitución Liberal.

Pero más sin embargo, estas tesis no fueron aceptadas sin discusión y argumentos en contrario. Así pues en el seno de la Comisión de Constitución, el pensamiento de instaurar un constitucionalismo social ya se hayaba presente fundamentalmente en algunos constituyentes como Arriaga, Castillo Velasco y Olvera

---

28 Sayeg Heló, Jorge. El liberalismo social referido al Proceso Constitucional de México. Estudios doctrinales, La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, México, Porrúa, 1985; pp.60 a 62.

Se trataba de romper con los antiguos moldes de no solo avocarse a la integración política del Estado Mexicano, sino también el de incorporar de manera decidida cuestiones de tipo social y económico que enfrentará los problemas de una Nación en construcción

Se pensó ante todo en resolver el problema de la tierra, en reglamentar y limitar el derecho de propiedad en función del bien común, y con el objeto de proteger a los jornaleros del campo de los abusos que los propietarios cometían con el sólo título de la tenencia de la tierra. En las discusiones que se verificarán en el seno de la Comisión, en los votos particulares de Castillo Velasco y de Arriaga, está resumido el pensamiento progresista que trató en la Asamblea Constituyente de hacer de nuestra Ley Fundamental una Constitución social<sup>29</sup>. Así pues la Comisión en que preponderó por el número el elemento moderado, se negó a aceptar las proposiciones de los progresistas.

---

29.Serra, Andres. Op.Cit. p. 283

No incluimos en este trabajo los debates del Congreso Constituyente por no creerlo necesario, pero se pueden encontrar de manera excelsa en la obra de Francisco Zarco "Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857). El Colegio de México. Estudio Preliminar de Antonio Martínez Báez, 1956<sup>30</sup>

La Comisión, pues, y más tarde el Congreso, impidieron el constitucionalismo social en 1857 y siguieron el molde técnico constitucional al limitarse a organizar a los poderes públicos, a delimitar sus atribuciones, a consagrar la inviolabilidad de los derechos humanos y en materia económica, a garantizar como libertades humanas las libertades de la economía.

Creemos que ésto obedeció fundamentalmente a distintas razones, siendo la primera la tremenda preocupación política que tuvieron los constituyentes en la elaboración de la Constitución.

Casi treinta y cinco años de anarquía y un debilitamiento real en los poderes públicos habían hecho concluir a nuestros estadistas que la solución inmediata a nuestros problemas nacionales estaba en sentar primero las estructuras políticas del Estado Mexicano, principios sin los cuales de nada hubiera válido la independencia de 1821.

---

<sup>30</sup> Zarco, Francisco. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857. México, El Colegio de México, 1956, pp. 387 - 494

Es por esto, que la tónica de la Constitución de 1857 consistía en darle una fuerza real y absoluta a la representación nacional y la adopción del sufragio universal, ambas medidas tendientes a la consumación de la democracia mexicana, y por otra parte incorporar al constitucionalismo mexicano los antecedentes sobre libertades del hombre - revolución francesa -, reglamentando también el instrumento jurídico valuarde de el Estado de Derecho - el juicio de amparo -, medidas éstas que respondían al ideal de libertad que iba implícitamente unido al de democracia.

La segunda causa de que no se incluirán en nuestra Constitución del 57 preceptos que incluirán los problemas económicos, fue sin duda la doctrina clásica liberal, cuya influencia estaba impregnada en el espíritu ideal de la Asamblea Constituyente.

La no intervención del Estado en materia económica fue una tesis que se sostuvo por la idea de que las leyes de la producción, la distribución y consumo eran de carácter natural y  
31  
que su juego debía dejarse al libre hacer de los individuos

---

31 Serra, Andres. Op., cit. p.283

Fue por estas razones que la Constitución de 1857 se limitará a proteger el derecho de propiedad, a proclamar la libertad de industria y trabajo, y a consignar la libre concurrencia, sin otorgarle al Estado facultades para intervenir en estas materias, porque además de ser perjudicial su entrometimiento por alterar el libre juego de las leyes naturales de la economía, se vulneraban las libertades económicas.

En materia de propiedad económica no por esto se dejó de incluir en la Constitución el principio de la desamortización de los bienes eclesiásticos y de corporaciones en general.

Ahora bien esta decidida intervención estatal en materia de propiedad se explica en tanto que el pensamiento liberal consideraba como inviolable el derecho a la propiedad de los particulares, por lo que el derecho de propiedad de las corporaciones lo consideraban como una emanación de la Ley Civil, entendiéndose por esto, una concesión que la sociedad civil hacía a las corporaciones, y que, por lo tanto, podía aquella modificar, limitar e incluso revocar los privilegios que les había otorgado.

Por otra parte el monopolio que constituía la amortización de los bienes del clero frenaba el libre desarrollo y esfuerzo de los particulares, correspondiéndole al Estado asegurar la libertad para crear el clima propicio a la concurrencia de la sociedad en total libertad.

Por todo lo anterior podemos concluir que el problema de la organización política previó sobre cualquier otro, y ésta creemos que fue la causa decisiva de que la situación económica y social quedarán relegadas a segundo plano.

La doctrina clásica liberal imperó en sus orientaciones económicas, y seguramente nuestros políticos de la época tuvieron en cuenta la aversión del liberalismo a la intervención decidida del Estado en el acontecer económico.

### III.-BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ECONOMICO MEXICANO A PARTIR DE 1917.

El punto de partida para el análisis del Derecho Económico en México es a partir del año de 1917; bien podría ser el inicio de siglo.

Pero en ambos casos tendríamos que tratar de interpretar de una u otra manera el parteaguas de la historia política nacional de mayor importancia, la proclamación de la Constitución Política del 5 de Febrero de 1917. La base es el cambio plasmado en la nueva organización política, por lo que nos importa destacar el hecho de la disociación entre una fachada institucional y una estructura económica, es decir, la aparición de un desfase institucional por la alteración de las relaciones sociales existentes y el surgimiento de una crisis política.

Pensamos que para México el siglo XX empieza con la revolución social de 1910, y que el estudio de sus instituciones parte del año de 1917 una vez consolidado el nuevo pacto social surgido de la misma.

Ahora bien, debe quedar en claro que la Revolución social de 1910 no constituye una ruptura real con el antiguo régimen cuya representación precisa lo constituye el "porfiriato", sino la readaptación institucional necesaria entre poder del Estado y estructura económica, ya que, desde el punto de vista del desarrollo socioeconómico, tanto el porfiriato como la revolución mexicana pertenecen al mismo proyecto histórico global, el desarrollo del capitalismo en México<sup>32</sup>. Resumiendo, son la dinámica del desarrollo capitalista mexicano y la aparición y fortalecimiento de nuevos grupos de poder económico, los que determinan la crisis política y la necesidad del cambio de estructuras del Estado por la modificación de las relaciones de los grupos sociales de la sociedad mexicana en el siglo XX, en donde el principio de la participación popular para el cambio

---

<sup>32</sup> Córdova Arnaldo, La formación del poder político en México, Era, México, 1972, José María Calderón, Génesis del presidencialismo en México, México, Ed. El Caballito, 1972, p. 15.

político determino la orientación del Estado, forzándolo a abandonar su estructura oligárquica que sentó las bases para el nacimiento de lo que entiende la doctrina, hoy en día, como el derecho económico <sup>33</sup>.

El derecho surgido de la Revolución Mexicana tenía que convertirse de instrumento del estatuquo social del antiguo régimen, en un factor de cambio social. Así lo entendieron los constituyentes de Querétaro, al proclamar el 5 de Febrero de 1917, en dicha ciudad, la Constitución Mexicana, que habría de hermanar el derecho con la justicia, al convertir en normas los reclamos de "Tierra y Libertad", de "sufragio efectivo y no reelección", que cruzaron por todos los ámbitos del país durante los años de la guerra civil <sup>34</sup>.

Ciertos preceptos de la Constitución del 1917 constituyen precisamente la base de toda la futura estructuración socioeconómica de México; esos preceptos elementos necesarios para fundar un nuevo orden - bajo los supuestos de la acción interventora del Estado en la economía- se pueden resumir muy particularmente en sus artículos 27, 28, 123 y 131.

---

33 Cfr. Cuadra Héctor, "Reflexiones sobre el Derecho Económico", Estudios de derecho económico, I, México, UNAM, 1976.

34 .. Palacios Luna, Manuel. El Derecho Económico en México, México, Porrúa, 1988, pp. 45 a 50.

## 1.- El régimen de propiedad de la tierra

El problema agrario ha sido algo que afecta vitalmente a nuestro pueblo y, por lo tanto, fue necesario establecer de manera definitiva, en un mandamiento constitucional, la facultad del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, a fin de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

Ese mandamiento constitucional iba a ser el artículo 27, que considera el problema agrario en todos sus aspectos, y trata de resolverlo por medio de principios generales que sirvan de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano y el equilibrio de la propiedad rústica. Es tan importante, que tiene que ser considerado desde diversos ángulos -procedamos a analizarlo desde algunos de ellos-.

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro los límites del territorio nacional, correspondan originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

La propiedad primaria de la tierra y de las aguas pertenece a la nación: con este término se ha querido subrayar la prioridad del elemento social y económico en la naturaleza de la propiedad del Estado sobre el elemento de soberanía y poder. Así la propiedad privada no puede ya derivar sino de la sociedad, y al substituir el legislador voluntariamente el término "Estado" por el de "nación, por primera vez en un texto constitucional se está anunciando la elevación de la nacionalización al rango de institución constitucional<sup>35</sup>.

El estatuto jurídico de la tierra considerada como propiedad de la nación, descansa en el deseo del legislador de nacionalizar la explotación de las riquezas del subsuelo, y la redacción de ese texto enuncia un principio constitucional que hará posible, más adelante, la nacionalización de la tierra y el petróleo.

El párrafo 3o. del artículo 27 constitucional expresa en su primera parte:

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

-----

35 Cuadra Héctor. "Apendice de Derecho Mexicano", a la Teoría de la nacionalización (Estado y propiedad) de V. Katzaron. México, UNAM, 1963, pp. 826 y ss.

Aún la propiedad privada que derivó de la nación está sujeta a limitaciones, y no porque un determinado interés colectivo preciso lo exija, sino porque la sociedad lo requiere.

La propiedad privada está socialmente condicionada, llena una "Función social".

Ese nuevo concepto de propiedad era necesario para permitir al Estado evitar que, como en el pasado, volviera a concentrarse la propiedad privada de la tierra en unas cuantas manos.

Es perfectamente lógico que esta disposición -nos referimos a todo el párrafo 3o.- haya causado en su tiempo profunda alarma y dado motivo a acres censuras por parte de ciertos juristas que consideraron intocables determinados conceptos jurídicos, pues establece la acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad, imponiendo a ésta efectivamente las modalidades dictadas por el interés público. Más para juzgar sobre la justicia y conveniencia de este precepto, es indispensable tener en cuenta, más que abstracciones, las circunstancias socioeconómicas y las necesidades concretas de la población para la cual fue dictado.

Y vemos que la parte final del artículo 27, en su texto original expresa:

"Los pueblos, rancherías y comunidades que carezca de tierras y aguas no los tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto del 6 de Enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública."

Esta disposición trata obviamente de un aspecto de suma importancia en el problema agrario de México; el referente a la dotación de tierras a los núcleos de población necesitados. De tal texto nace un nuevo concepto sobre utilidad pública, desconocido por nuestro antiguo derecho, que sólo admitía la expropiación de la propiedad privada cuando se trataba de alguna obra de indudable beneficio general, pero de ninguna manera que se provase a un particular de sus propiedades para entregarlas a otro particular.

No hay que perder de vista, para entender todo lo anterior, los antecedentes de nuestro problema agrario, y comprender que en el caso especial de México la nueva distribución de la propiedad era una obra de la más alta utilidad social.

De nada servirían las restituciones y dotaciones de tierras, por otra parte, sino se dictaran medidas encaminadas a impedir, en el futuro, nuevas concentraciones: aquéllas resuelven el problema en su fase urgente, pero su arreglo definitivo sólo puede conseguirse estableciendo bases sólidas para la distribución de la tierra en forma que mantenga el equilibrio social.

Otro de los factores importantes de la reforma agraria mexicana esta relacionado con la protección y el desarrollo de la pequeña propiedad existente en la época en que entró en vigor en la Constitución de 1917, y la que surge y surja por la aplicación del artículo 27, son objeto de especial protección, puesto que este precepto eleva a la categoría de garantía individual el respeto a la pequeña propiedad.

Una de las materias en donde se ve claramente la relación entre el desarrollo económico y social y el desenvolvimiento del derecho, en el caso de México, es el del problema de la tenencia de la tierra, en el cual de un sistema de latifundismo se llega al de una propiedad comunal (ejidos) y privada a través de una repartición forzosa de la tierra, controlada por el Estado a través de una legislación sui géneris que lleva a cabo el programa de la reforma agraria.

2.- Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en materia de Monopolio.

En este numeral no vamos a ocupar de ver un ejemplo de cómo por la fuerza de los cambios sociales y de las necesidades económicas, los criterios jurídicos más tradicionales se ven desplazados, a la fuerza, y contrainfluídos por nuevas tendencias del derecho más cercanas a la realidad cambiante del desarrollo social en una comunidad determinada. Es el caso en el derecho mexicano del artículo 28 Constitucional y de la Ley Orgánica del mismo en materia de monopolios<sup>36</sup>

Congruente con su factura liberal, la Constitución mexicana anteriormente vigente de 1857, establecía la prohibición de los monopolios y, a su vez, el precepto homólogo de la Constitución de 1917 prohibió la existencia de monopolios y de estancos. Entendiendo por estanco el monopolio constituido en favor del Estado para procurar provecho al fisco. Y a pesar de que las circunstancias que rodearon a la nueva Constitución fueron del todo diferentes, ésta se limitó a respetar el texto, ampliando solamente la enumeración de las actividades que tendría el Estado. Y adicionó algunos párrafos.

---

<sup>36</sup> Cfr. Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, Diario Oficial de la Federación de 31 de Agosto de 1934.

Sabemos que el monopolio es una forma de concentración capitalista, en la industria o en el comercio y aún en la propia actividad estatal, que logra el control de esas actividades y le permite imponer los precios y el régimen económico general. El precepto constitucional que mencionamos, prohíbe los monopolios, los estancos de cualquier clase, la exención de impuestos, e impide las prohibiciones a título de protección a la industria y específica en su segundo párrafo que: La Ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia de la producción, industria o comercio o servicios al público; todo acuerdo...de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general, todo lo que constituye una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Tal precepto, que pretende regular los precios, aparentemente parece fundada en la competencia, es decir, en la libertad de comercio de empresa; pero como más adelante veremos,

por medio de los complicados mecanismos de la intervención del estado en esta materia se modifica o nulifica la competencia, siempre que ésta sea un obstáculo para obtener precios accesibles al consumidor. El abandono por el gobierno de su política de abstención en el ramo industrial, no significa precisamente la pérdida real de libertad. La compra y venta anárquica de toda clase de artículos, no representa necesariamente un estado de libertad. La compra y la venta son simplemente medios por los cuales los intereses encuentran su expresión, pero puede haber medios buenos para dar expresión a otros.

A pesar de lo que expresaba el artículo 28 de la Constitución, para tener una idea exacta de la intención de la Ley en cuanto a la contemplación del fenómeno económico que trata de regular, es necesario asomarse a la Ley Orgánica del mismo artículo 28 en materia de monopolios, del 31 de Agosto de 1934, que en su exposición de motivos nos muestra que no se quiso tomar el sentido del artículo Constitucional referido en su forma liberar pura nos dice:

"la orientación general de la nueva Ley Orgánica aparece inspirada en la tendencia a evitar y suprimir todas aquellas situaciones económicas que redundan en perjuicio del público, pues si bien es cierto que el artículo 28 en sus orígenes

históricos es de raigambre liberal, ya en 1917, al introducirse las modificaciones que en él figuran respecto del texto de la Constitución de 1857, predominó el criterio de protección de los intereses sociales preferentemente a los intereses particulares."

Esta interpretación se comprobará si se observan con atención los términos en que el artículo constitucional aparece redactado, pues todos los actos que menciona en su segundo párrafo tienen un carácter enunciativo y no limitativo, quedando establecido como criterio genérico, como elemento que se supone presente en cada una de las situaciones prohibidas, el concepto de perjuicio social, en que se basa el constituyente. El artículo 28 Constitucional tiene respecto a su predecesor otra proyección, por lo que la Ley de Monopolios de Agosto de 1934 no lo ha reglamentado, ha creado su propio y particular sistema. En virtud del mismo, el enunciado del artículo 3 de la mencionada Ley Orgánica, que define el monopolio como :

"toda concentración o acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente creada, que permitan, a una o varias personas imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios, con perjuicio del público en general o de alguna clase social."

Tal definición ha hecho surgir diversos comentarios, que aseguran que tal precepto no sólo limita, sino que aún altera el texto constitucional. Y puesto que ninguna ley reglamentaria puede desviar el sentido de un precepto constitucional -se dice-, si la norma no es la adecuada, el deber es su reforma, no su inaplicación.

### 3.- Las atribuciones del Ejecutivo en materia económica.

Vamos a considerar ahora dentro del Análisis del Derecho Económico, en primer término, al artículo 131 de la Constitución y, en segundo, a la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

El artículo 131 original de la Constitución Mexicana vigente establecía como facultad privativa del gobierno federal la de grabar las mercancías que se importasen o exportasen o pasasen de tránsito por territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, las circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que fuese su procedencia.

Por adición constitucional del 30 de Diciembre de 1950, que entró en vigor a partir de Marzo de 1951, el artículo mencionado fue adicionado en un párrafo en el que se expresa que el

Ejecutivo puede ser facultado por el Congreso, para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación, extendidas por el propio Congreso, y para crear otras; igualmente esta facultado para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del País.

Esta amplitud extraordinaria de facultades, a nivel constitucional, constituye la mejor prueba que las necesidades del desarrollo imponen, tarde o temprano, una revisión de las normas jurídicas y, más que eso, una reconsideración de las tendencias mismas de la legislación.

En resumen, toda la política arancelaria que forma parte de la política económica global del Estado Mexicano está comprendida dentro del artículo 131 de la Constitución. La Ley Reglamentaria de la adición constitucional al artículo 131, fue expedida el 2 de Enero de 1961 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 del mismo mes.

De la misma fecha que la adición constitucional, es el que ha llegado a ser considerado por su gran importancia el instrumento legislativo más importante sobre el intervencionismo del Estado Mexicano: Nos referimos a la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica del 30 de Diciembre de 1950, reformada, posteriormente en varios aspectos <sup>37</sup>

Diversas leyes administrativas mexicanas regulaban aspectos diversos del comercio y de la industria, tales como la Ley de Monopolios, y El Reglamento sobre Artículos de Consumo y otras disposiciones administrativas, las que en parte quedaron derogadas con la expedición de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica.

La exposición de motivos de la Ley en cuestión, sustenta constitucionalmente su contenido, entre otras en el artículo 27, párrafo 3o., de la Constitución, al que invoca en su apoyo y que expresa que: "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..."

Entre otras objeciones formuladas -en su época- a la constitucionalidad de la ley, se encontraba la de violar el artículo 28 de la Constitución, permitiendo las intromisiones del Estado en la vida económica, al crearse un régimen diverso del de

-----

37 Diario Oficial de la Federación del 6 de marzo de 1959.

la libre empresa, único aceptable en una legislación de tipo liberal como la nuestra, que no lo es tanto según lo hemos visto. Pero ahora que nos podemos dar plena cuenta del alcance de preceptos tales como el párrafo 3o. del artículo 27, nos parece perfectamente justificado que fundándose en tales preceptos, se halla podido crear una ley tan importante en materia económica como la de atribuciones del Ejecutivo Federal que comentamos.

Desde cierto punto de vista es lógico suponer que una ley de la naturaleza de las Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica haya provocado reacciones desfavorables y enconados debates sobre fundamentos constitucionales, pues se trata de una ley que afectó a numerosos e importantes intereses, privilegios y derechos preestablecidos, creados al amparo de otros criterios jurídicos. Pero también es lógico, desde el punto de vista que nos interesa, que esta ley haya sido el resultado natural de la acción de una serie de fuerzas y comportamientos económicos de tal índole, que generaron la necesidad de una nueva tendencia jurídica en la contemplación de los fenómenos de orden económico, creando una corriente que desembocó en la creación de toda una legislación de tipo intervencionista, influyente, a su vez en el desarrollo socioeconómico del Estado Mexicano.

Esta ley muy posterior a la elaboración de la Constitución, marca claramente la influencia que ha tenido el desarrollo socioeconómico mismo del país sobre el desenvolvimiento del derecho económico. Pero toda esta política económica se ha visto, sin embargo, posibilitada en vista del apoyo que los varios preceptos constitucionales mencionados otorgan en forma de facultades al Estado para intervenir en los procesos de la economía. Entre sus preceptos cabe señalar el artículo 131, adicionado en su párrafo 2o., que, en lo referente al comercio exterior, vino apoyar las argumentaciones de constitucionalidad de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo.

Desde del punto de vista del análisis de las relaciones entre el desarrollo económico y el desenvolvimiento del derecho, la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en materia económica señala el punto de partida de un nuevo orden jurídico <sup>38</sup>, respecto de la naturaleza de las relaciones del Estado con las actividades comerciales e industriales.

---

38 Cuadra, Héctor. Reflexiones sobre el Derecho Económico, pp.12y ss.

## CAPITULO TERCERO

### RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO Y ECONOMIA MIXTA

#### ARTICULOS 25, 26 y 28 CONSTITUCIONALES

#### I.- RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO Y ECONOMIA MIXTA

Sólo es posible entender la Rectoría del Estado a partir de la completa comprensión de una de las características más importantes del Estado Moderno, y no sólo al de las economías socialistas sino también de las economías de mercado de Occidente.

Nos referimos al decidido propósito intervencionista del Estado de nuestras días, la proyección administrativa a través de la cual actúa, es decir, la Administración Pública.

El avance del Estado intervencionista es un fenómeno que se ha desarrollado a través de la historia. No se trata de un giro impuesto por la carga ideológica de un determinado tipo de doctrina, el fenómeno es mucho más sencillo y a la vez más difícil de entender y aceptar: se debe fundamentalmente al hecho de que la vida moderna de las comunidades actuales se caracterizan por una mayor interdependencia social. La constante creación y crecimiento de importantes servicios públicos ha sido una nota

determinante de estas modernas comunidades. Que los núcleos poblacionales hagan uso o no de estos servicios públicos no es cuestión que ataña al propio ciudadano sino a toda la sociedad; y el no hacer uso de estos servicios es renunciar a la vida en común, incumpliendo así los valores de justicia social y de la democracia económica.

Para entender plenamente este problema es preciso situarnos en la perspectiva histórica correcta. Forsthoff, puso de relieve que en Alemania durante el siglo XIX la sociedad constituía para la administración pública un mero dato, condicionante de su actividad<sup>39</sup>. Desde este particular criterio, resultaba lógico que la intervención administrativa o la prestación de los servicios públicos se justificaran únicamente en aquellos casos en que la iniciativa particular fallara, o incumpliera la satisfacción de una determinada y concreta necesidad pública.

Aquí, la distorsión es de principio, pues la administración contemplaba la sociedad sólo como un dato, es decir, que tenía de la sociedad una apreciación secundaria, una deficiente valoración de ella.

---

39. Forsthoff, Ernest. El Estado de la Sociedad Industrial, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, pp. 27 a 41.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

La administración pública de hoy no parte de la idea de la existencia de una sociedad bien constituida, armónica y con sus valores éticamente bien estructurados. Al contrario, el primer punto de vista que la administración tiene sobre la sociedad es de profunda desconfianza ante la injusticia misma de su configuración, es decir, que no se parte de la idea que la sociedad tiene una existencia sana, sino que por el contrario se parte del principio de examinar si los valores de la justicia están firmemente consolidados en la sociedad.

Vistas así las cosas, fácilmente comprendemos cómo para el Estado Moderno lo básico y esencial consiste en configurar a la sociedad con arreglo a una previa idea de la justicia, razón por la cual en una primera e inmediata orientación la finalidad de la administración pública es actuar desde una perspectiva fundamentalmente social.

Pocos conceptos tienen hoy en día tanta importancia y vigencia como el de la justicia social.

Se trata de una idea toral en las modernas constituciones políticas del mundo, las más avanzadas constituciones predicán esta idea, al grado tal que de ella hacen depender el compromiso más grande del Estado. Se trata de saber si en última instancia una constitución es capaz de configurar un Estado que sea al

mismo tiempo de Derecho y un Estado Social. En esta simple y radical extensión reside la diferencia del Estado hasta principios del siglo XX<sup>40</sup>, y los modernos Estados que se dieron principalmente a partir de la Segunda Guerra Mundial. Hablar de un Estado de Derecho a secas es permanecer en el inmovilismo del Estado Burgués, que solo pide que la Constitución tutela y proteja ciertas libertades y derechos a favor de los particulares. En cambio, pugnar por un Estado, que además de ser de Derecho sea Social, es definirse por un Estado que consagre los grandes valores de la justicia social, es estar también a favor de una administración que configure a la sociedad de acuerdo a una previa idea de la justicia.<sup>41</sup>

Estas distinciones son enormemente importantes para nuestro gran tema de la Rectoría del Estado. Conceptualizando, nuestra Constitución y sus Reformas predicán un Estado que sea al mismo tiempo de Derecho, Democrático y Social; esto significa que la Rectoría del Estado es un concepto moderno de nuestra

---

40Idem. pp. 191 a 199.

41Eix Zamudio, Héctor. "Estado Social de Derecho y Cambio Constitucional", Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional, 1983, México, UNAM, pp. 337 a 349.

Constitución y que consiste en la decisión del Estado mexicano no solamente de participar en el desarrollo nacional, sino lo que es más importante, de participar decisivamente en la configuración de la sociedad mexicana a partir de una idea previa de la justicia social y de la calidad de los elementos del desarrollo nacional.

Sin estos dos elementos no sería posible hablar de una Rectoría del Estado. Estos valores (Soberanía Nacional, Justicia Social, Democracia, etc.) tendrán que contemplarse desde una dimensión unitaria integrativa, pues solamente de esta forma podrán darse los elementos constitucionales y sociales sustentadores de la Rectoría del Estado.

El constitucionalismo del siglo XX; y principalmente el de los países avanzados de Occidente, sin olvidar los grandes temas de la representación política, del sufragio universal y de la fortaleza parlamentaria, ha centrado su interés en aumentar en cantidad y calidad la participación de los ciudadanos en la gestión de las cuestiones públicas.

Dentro de este último tema uno de los campos más fecundos y promisorios ha sido el de la participación de los ciudadanos en

los asuntos públicos, y muy concretamente en la gestión de las actividades de la Administración Pública. Hoy en día, parece ser que en Europa éste es el más novedoso e importante tema de estudio. Vemos pues, como la participación ciudadana en ciertas tareas del Estado está íntimamente vinculada a los problemas de la Soberanía al incorporar el Artículo 25 Constitucional a las tareas del desarrollo nacional a los particulares y al sector social al fin de fortalecer la Soberanía Nacional, lo que está haciendo la Constitución es otorgar nuevas formulas constitucionales nacidas de la misma fuente de la Soberanía Nacional, y orientadas a su fortalecimiento.

Resulta muy importante que tengamos una comprensión cabal de lo que significa la Soberanía Nacional en relación a la Rectoría del Estado. Nuestra formula constitucional de Soberanía, objetivamente responde a lo más avanzado del Constitucionalismo moderno y social: "La Soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo". Este es el origen y la primera raíz de nuestro sistema democrático de gobierno. De aquí parte nuestra estructura política y constitucional, pero con ello no se agota el concepto de Soberanía Nacional. Y no se agota precisamente en virtud de que nuestro propio texto Constitucional completa el anterior concepto al consagrar en varios artículos constitucionales un nuevo valor, complementador del concepto de

Soberanía; el de la "Participación Ciudadana" en determinadas actividades públicas. Entre otros artículos, este nuevo valor y principio de "Participación Ciudadana" está expresamente consagrado en los artículos 25, 26 y 28 constitucionales.

Con la iniciativa de reformas a los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, el expresidente Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, pretendió establecer a nivel constitucional la Rectoría del Estado y la Economía Mixta para "fortalecer la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución"<sup>42</sup>.

Si examinamos cuidadosamente el contenido de las reformas constitucionales podemos encontrar una altísima permeabilización de carácter social, no se trata de una interpretación sin bases, sino de una realidad de contundencia constitucional plena. Esta tipificación que hacemos de Estado social al Estado Mexicano, pues la interpretación integrativa obliga a los poderes públicos ampliar su ámbito funcional del Estado Mexicano, y en consecuencia a transformar estructuralmente al propio Estado.

---

42. De La Madrid H. Miguel. Iniciativa de Reforma enviada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Palacio Nacional. 3 de Diciembre de 1982.

Debemos dejar en claro, que esta transformación estructural no quiere decir la disminución, ni mucho menos la supresión de los derechos contemplados en nuestra Constitución: propiedad privada, libertades de trabajo, industria, comercio, etc.

Partimos del hecho que la economía mexicana es, en su base, una economía de mercado. Lo importante aquí, estriba en el hecho de que dentro de esta naturaleza de economía de mercado, el Estado está obligado a transformarse cualitativamente, con la expresa finalidad de atender las funciones de altísimo contenido social ordenados expresamente por la Constitución.

Todos estos cometidos sociales (a partir de la Constitución) otorgan constitucionalmente y políticamente al Estado la titularidad de la función prestadora y asistencial de crear y proporcionar óptimas condiciones y medios fundamentales de existencia de nuestra comunidad. Precisamente, esta titularidad es lo que condiciona y legitima la Rectoría del Estado, es decir, que esta Rectoría no constituye una estructura añadida y sin contenido, sino que es el resultado de una serie de responsabilidades sociales inherentes al propio Estado.<sup>43</sup>

---

43. Borja Martínez, Francisco. El Cambio a través del Derecho, Jornadas Jurídicas, Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado, México, Miguel Ángel Porrúa, 1987, pp. 138 a 140.

La Rectoría del Estado no viene a crear a partir de la reforma constitucional de carácter económico, la titularidad a favor del Estado de la función prestadora y asistencial que estamos comantando. Por supuesto que incorpora nuevas tareas a los fines funcionales del Estado, un elemento adicional de este concepto consiste en el reconocimiento constitucional en que la mejoría de las condiciones mínimas de la existencia humana no depende exclusivamente de los esfuerzos aislados de los particulares, sino de la conjunción de los distintos sectores que conforman la Nación, para mejorar no sólo los intereses particulares sino de incidir en condiciones generales de las cuales depende directamente la mejoría de las vidas individuales. Por ejemplo, la explotación nacional de nuestros recursos naturales, la contaminación ambiental, aguas, suelos, servicios de transporte, energéticos.

El uso y aprovechamiento de estos recursos y servicios deberá depender de una guía ordenadora coherente e inteligente que determine los caminos y políticas para así poder conseguir los objetivos de bienestar social y ésto solo podrá ser a través de la Rectoría del Estado<sup>44</sup>

-----  
44.El Universal, Declaraciones de Ernesto Zedillo Ponce, Secretario de Programación y Presupuesto, Miercoles 10 de Abril de 1991.

Comprender que ésto sucede aún en países de una abierta economía capitalista, como Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra, y Canada resulta aún más lógico si vemos sus regulaciones por parte de sus gobiernos, en practicamente todas las actividades privadas y sociales: fabricación de farmaceuticos, alimentos, energia atómica, control ambiental, etc.

La Rectoría del Estado no es, pues, una actividad socializante, en el sentido de suprimir a la iniciativa privada, sino de entender la necesidad de reconocer la enorme importancia que tiene el hecho de que las vidas privadas dependen para su plena inserción en la vida social de óptimas condiciones de vida, en los que el Estado juega un importante papel, y lo juega no por decisión propia, sino por la propia naturaleza del hombre y de la sociedad.

La función de la intervención estatal en las modalidades de planeación, regulación, y actividad empresarial, se dan dentro de un marco constitucional y legal determinado. Por lo anterior las reformas de adiciones a los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, no solamente enriquecieron nuestro constitucionalismo social, sino que al igual que otros países avanzados del primer mundo, aportaron los elementos

constitucionales más relevantes para configurar en México un auténtico Estado Social de Derecho. Las reformas y cambios producidos en las estructuras del Estado mexicano, adicionaron y crearon nuevas formas de ser, instituyéndose la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional; se reconoció la existencia del sector social y la importante necesidad de que los sectores que componen la economía mexicana trabajen en forma conjunta.

Se ordena la existencia de organismos y empresas de carácter público, para el manejo de las áreas exclusivas del Estado en sus funciones: correos, telégrafos, comunicación vía satélite, acuñación de moneda, petróleo, etc.

Todas estas funciones vienen a señalar que, si bien a través del desarrollo político del Estado a partir de la Revolución de 1917, estaban de alguna manera plasmados en diferentes ordenamientos de nuestra Carta Magna, también lo es que las reformas vienen a sentar las bases sobre las cuales deberá orientarse para alcanzar una mayor y mejor justicia social de nuestra sociedad moderna. Ya que por un lado da por supuesto que los grandes valores ideológicos de nuestra Constitución no se encuentran alcanzados y que haya obligación del Estado de materializarlos: crecimiento económico; justicia en la

distribución de la riqueza; empleo, salud, etc. Es decir, que el Estado deberá actuar ahí, donde el interés social lo reclame actuando siempre bajo el imperio de la ley en una permanente transformación cualitativa social<sup>45</sup>

Hemos dicho, que en su base, la economía mexicana responde al modelo de una economía de mercado, pero que por efecto de la creciente intervención de la Administración Pública, ese modelo ha derivado en una Economía Mixta.

Podríamos afirmar que prácticamente no existe en el mundo un modelo de economía de mercado puro, o su revés, una economía centralmente planificada, ya que todas las naciones han adoptado un modelo de Economía Mixta, matizada por distintas tonalidades, en su intervención estatal.

En nuestro caso, México se ha visto enriquecido con los artículos 25, 26 y 28 constitucionales; normas constitucionales que han reconocido expresamente formas de economía armonizadas entre los sectores que componen la sociedad, la Rectoría del Estado ejercida para garantizar un desarrollo nacional integral.

---

45. Cfr. Noriega Cantú, Alfonso, La reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su vinculación con los derechos sociales y el Estado Social de Derecho, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1983, pp. 122 a 126.

La prestación exclusiva por el Estado de áreas estratégicas y prioritarias (tema que se tratará más adelante), no significa el puro hecho de reservarlas, sino que, dichas funciones tendrán que responder al interés general que lo demande, ajustándose siempre al criterio de "responsabilidad social".

La Economía Mixta en nuestro país no es reciente ya que desde hace décadas era muy común escuchar en el lenguaje gubernamental de nuestro país la constante referencia de que nuestro sistema económico correspondía a un sistema de Economía Mixta; dicho concepto con el tiempo ha adquirido mayor fuerza, siendo también comentado ampliamente en distintos textos de derecho público<sup>46</sup>

La realidad, es que la Constitución ni antes, como ahora, ha hecho mención expresa de tal concepto de Economía Mixta. No obstante lo anterior, es claro que la reforma constitucional del artículo 25 en sus párrafos 3o y 6o, hablan de una economía mixta: "Al desarrollo económico nacional concurrirán, con

---

46 El Heraldo de México, Declaraciones de Enrique Alvarez del Castillo, Procurador General de la República, Martes 6 de Febrero de 1990.

responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación. Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetandolos 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." Por supuesto que esta reforma trajo consigo enconados debates entre las distintas fuerzas políticas del país, ya que por un lado, la derecha reclamaba que se pusiera entre dicho la existencia de la libre empresa, y por el otro, la izquierda quería que el sistema de Economía mixta fuera un sistema centralmente planificado. Debemos advertir que cualquiera de las dos posiciones en sus extremos es mala, ya que la justa dimensión es encontrar el punto medio que concilia los intereses que componen el sector económico de México, coyuntura que trae consigo la reforma constitucional a partir de un reconocimiento expreso que nuestra Constitución hace del sistema de Economía Mixta (sector público, privado y social), podemos asoverar validamente que este reconocimiento es aceptar simplemente un hecho real y tangible de nuestra vida social (la previa existencia y fuerza de estos tres sectores).

Pero lo importante no está en tan simple aceptación, sino en el hecho de que nuestra Constitución lo hace con la directa e inmediata finalidad de pasa a un nivel superior de convivencia y solidaridad social. Es decir, que la mención expresa y reconocimiento de estos tres sectores no tiene como fin el confrontamiento y la lucha de intereses supuestamente opuestos, sino que por el contrario, busca nuevas formulas de convivencia y el fortalecimiento del beneficio general e interés público, o lo que es lo mismo el bien común.

Por otra parte, los artículos 25, 26 y 28 no se limitan a una reforma en sentido social, sino que, va más allá de lo social, ya que si se quedará en este primer plano, no se estaría llevando a cabo la reforma estructural del Estado en el sentido de aprovechar a fondo un cambio en las estructuras económicas de la Nación <sup>47</sup>

Queremos decir con esto que la Rectoría Económica del Estado y el sistema de Economía Mixta, vienen a ser el elemento institucionalizado de elevar a rango constitucional los elementos e instrumentos, a través de los cuales se procurará conseguir plenamente los valores no alcanzados en 74 años de vida que tiene

---

47. Alvarez del Castillo, Enrique. De las Garantías Individuales a las Garantías Sociales en la Constitución Mexicana, La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta, op. cit., pp. 137 a 143.

el moderno Estado mexicano, y de reforzar aquellos en los cuales se ha alcanzado la justa convivencia de la sociedad.

Ahora bien, el hecho de que tales conceptos estén consignados dentro del apartado de las garantías individuales de nuestra Constitución (parte dogmática), podría presentar el que se estuviera creando una nueva forma de constitucionalismo, al incluir en la parte dogmática cuestiones de índole orgánico, es decir, que tales conceptos de reforma económica debían de ser incluidos en un apartado distinto al de las garantías individuales. Pero debemos tomar en cuenta como una primera consideración que ya desde 1917 se incluyó en nuestra Constitución nuevas formas en el constitucionalismo moderno, al regular la constitución en su artículo 123 cuestiones que supuestamente debían de contener en leyes secundarias emanadas de preceptos constitucionales. A este hecho se le conoció como "constitucionalismo social"<sup>48</sup>

De lo anterior podemos concluir en primer término que el hecho de incluir en el apartado de las garantías individuales las reformas de carácter económico, obedeció principalmente a una necesidad política del Sr. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, de

---

48 Cfr. Campillo Sáenz, José. La Constitución Mexicana y los Nuevos Derechos Sociales, La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta, Idem. pp. 145 a 160.

dejar plasmado su pensamiento en la Constitución Mexicana. Esto es, desde sus inicios como abogado se oriento por el pensamiento económico constitucional, sustentando su examen para obtener el título de Licenciado en Derecho, en este tema precisamente <sup>49</sup>

Aquí debemos hacer mención del hecho de que en una segunda vertiente el Lic. Miguel de la Madrid es la de pretender crear una nueva corriente dentro del Derecho Constitucional, Administrativo y Económico, originando un nuevo concepto de garantía social e incluyendolo dentro de la parte dogmática de la Constitución.

Por las anteriores consideraciones podemos finalizar este apartado, sin temor a equivocarnos, que la reforma de carácter económico de la Constitución no hizo otra cosa que venir a plasmar en la Ley Suprema una situación de facto que sucedía evidentemente en el quehacer diario de nuestro país.

Así mismo vino a sentar las bases legales y estructurales del nuevo Estado mexicano a fin de reorientar la política económica de la nación, en una participación ordenada y planeada de los sectores económicos (público, privado y social) que componen el sistema económico mexicano.

---

49. De la Madrid, Miguel. op. cit., p. 1

## II.- PLANEACION DEMOCRATICA DEL DESARROLLO

### 1.- Marco Constitucional.

Con las reformas y adiciones a los artículos 25, 26 y 28 constitucionales se sistematizó no sólo la rectoría y la economía mixta sino que se conformó el proceso de planificación nacional, fue así como se actualizó el texto constitucional de 1917, cuyas reformas anteriores habían atendido cuestiones de tipo político o sociales pero nunca económicos.<sup>50</sup>

Al elevar recientemente, a rango constitucional la Rectoría Económica del Estado y el Sistema Nacional de Planeación Democrática. se establecen las bases jurídicas de la planeación en México, conforme con la tendencia seguida por el constitucionalismo en Europa y Latinoamérica.<sup>51</sup>

---

50. Valadés, Diego, "La reforma social de la Constitución", Nuevo Derecho Constitucional mexicano, México, Porrúa, 1983, p. 12

51. Valadés, Diego, "El Capítulo económico de la Constitución" y "Las ciencias sociales" y "El Colegio Nacional", México, El Colegio Nacional, 1985, pp 180-185

En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reformas constitucionales se advertía que la propia dinámica del desarrollo nacional, la ausencia de medidas consistentes y los impactos de la crisis mundial, habían impedido configurar una estrategia permanente, lo cual había puesto en duda no sólo la expansión económica, sino la viabilidad misma del proyecto nacional y las libertades democráticas que éste sintetiza, generándose una falta de adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias del desarrollo integral.

El segundo párrafo del propio artículo 25 constitucional expresamente establece: "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución."

Ahora bien, es evidente que la planeación estatal no sólo debe ajustarse al marco de derechos y libertades fundamentales previstas constitucionalmente, sino que también debe respetar la organización y estructura del Estado prevista por la propia Constitución tanto en lo que se refiere a la llamada división de poderes como a los lineamientos de nuestro sistema federal y a las características del municipio libre, como se analizará en su oportunidad.

El artículo 26 constitucional, a su vez, establece explícitamente las facultades del Estado para realizar las actividades de planeación y sienta las bases para lograr la participación de los diversos sectores - público, privado y social- en el Sistema Nacional de Planeación Democrática; se señala la obligatoriedad del Plan Nacional del Desarrollo para los programas de la Administración Pública Federal; se prevé que la ley facultará al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como los criterios para la formulación, desarrollo, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Es así como la actividad de la planeación estatal se somete al principio de la legalidad, característica de todo Estado de Derecho, incluso, del moderno Estado social de Derecho - al que nos hemos referido anteriormente-. De este modo, como señala el maestro Alfonso Noriega, la acción sobre el proceso de desarrollo no es una tarea libre, exclusiva y personal del Ejecutivo, sino que la obligación constitucional de planear debe realizarse de acuerdo con la ley y, en consecuencia, en los términos diseñados por el órgano de representación popular<sup>52</sup>

---

52. Planeación Democrática del Desarrollo, Tercer Título de la Colección Cuadernos de Renovación Nacional, México, 1988, pp. 43-45.

En las actividades de planeación los actos específicos que de las mismas emanan suelen ser los programas y los planes del desarrollo. Por la naturaleza misma de la planeación en México que es flexible y de consulta con los sectores que componen la sociedad, dichos actos no constituyen fuentes de obligaciones para los particulares, motivo que no permite clasificarlos entre los mismos o en los actos jurídicos, si se considera que las primeras se caracterizan porque establecen "Actos coercitivos, es decir, sanciones"<sup>53</sup> y los segundos "tienen a producir efectos de derecho, a modificar el orden jurídico existente". Tampoco constituyen una forma jurídica conocida tradicionalmente en el Derecho Administrativo, como la ley, el reglamento, circular, y el acto administrativo<sup>54</sup>

A partir de la entrada en vigor de las reformas constitucionales que introdujeron en la Carta Magna el actual texto de los artículos 25, 26 Constitucionales, Así como de la promulgación de la Ley de Planeación, en que se da la partida a

-----  
53 Garcia Ramirez, Sergio. "Naturaleza jurídica de los planes nacionales, globales, sectoriales, e institucionales", en Aspectos jurídicos de la planeación en México, SPP, Porrúa, 1981, pp. 54 y 55.

54. Gordillo, Agustín. Planificación, participación y libertad en el proceso de cambio, Buenos Aires, Macchi, 1973, pp. 129 y 130.

un sistema jurídico administrativo de la planeación, ha sido posible empezar a esbozar los rasgos de los planes y los programas. En efecto, los planes nacionales de desarrollo se consideran, en el contexto de la planeación democrática, como instrumentos o actos de índole política, técnica o administrativa, en el que se presentan las orientaciones de gran amplitud para conducir los destinos de la nación con la flexibilidad que las instituciones y los medios puestos a su alcance, requieren para enfrentar situaciones inesperadas.

En el artículo 26 constitucional se ordena que "habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal". Por su parte la Ley de Planeación (artículo 21), señala que el plan precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país; que establecerán los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional, y que sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, atribuyéndole, así mismo, la calidad de documento rector del contenido de los demás programas de desarrollo.

De tal forma, el plan en su carácter de acto técnico, político o de administración, es un instrumento orientador que en México tiene el propósito de ordenar sistemáticamente el ejercicio de las atribuciones que el ejecutivo federal corresponden en materia de regulación y promoción de la actividad

económica, social, política y cultural. El plan, tiene como finalidad coadyuvar a la transformación de la realidad del país.<sup>56</sup>

Pero si bien es cierto que los actos típicos de la planeación democrática tienen una naturaleza diversa de la que caracteriza a los actos jurídicos, también lo es que en nuestro país su gestación, formulación y ejecución, están insertas en un Estado Social de Derecho y por ende, sujetas al Derecho Público Vigente.

Ahora bien, otro elemento que resulta indispensable abordar en torno al universo en que existe y se define la planeación, nos provoca a distinguir las acepciones con que se conceptualiza a la planeación en la legislación administrativa y en el discurso político.

En el campo político se identifica a la planeación como un proceso político, que se resume en:

"Un análisis de conjunto de problemas, fijación de metas que implican también transformación de la realidad y en cuanto implica la acción concurrente del sector público, del sector

---

55 Artículo 3o. de la Ley de Planeación, relacionado con el 21 de la misma.

social y del sector privado, necesita forzosamente, a nivel de cada uno de los Estados, hacer concurrir a estas fuerzas que, en forma indispensable, deben formular, comprometer y ejecutar una planeación auténticamente democrática."

La exposición de motivos de la Ley de Planeación se refiere a este mismo concepto, denominándolo planeación global y atribuyéndole la tarea de orientar y dar congruencia a todo el proceso de planeación de carácter macroeconómico y regional, que incluye la coordinación de los programas en lo que intervienen dos o más entidades federativas.<sup>56</sup>

La primera acepción que es la que nos interesa, es la de la planeación democrática como método de gobierno a través del cual.

"se organiza el trabajo y las tareas del sector público, y permitirá incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales... Así entendida, la planeación no es sólo un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativa y asignación de recursos, constituye, fundamentalmente un proceso de participación social

---

56 "Exposición de motivos de la Ley de Planeación", en II Planeación del Desarrollo, México, México, SPP, DGAJ, 1984, p. 11

en la que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos <sup>57</sup> permiten el logro de objetivos validados por toda la sociedad.

La planeación democrática así considerada y bajo el principio de rectoría del Estado, contribuye a reiterar y fortalecer la función del mismo Estado para orientar y promover el desarrollo integral del país; reafirmar y propiciar la convivencia armónica de los sectores público, privado y social, en las actividades de la economía y la sociedad.

El sistema jurídico administrativo de la formulación y ejecución del plan trata, bajo este sistema, de poner énfasis en la aparición, desde la Constitución, de las disposiciones del "Capítulo Económico", en particular la de los artículos 25 y 26, que se refieren, por un lado a las facultades que el Estado tiene para planear el desarrollo económico y social del país y, por el otro, a la creación del Sistema Nacional de Planeación, la formulación del plan y los términos en que el Congreso de la Unión debe actuar dentro de la planeación nacional.

Constituye éste, la base de la vigente Ley de Planeación y de los decretos presidenciales que han aprobado los Planes Nacionales de Desarrollo 1983 - 1988, 1989 - 1994 y los programas sectoriales de mediano plazo que derivan de los propios planes.

-----

57 Idem, p. 12

En esta perspectiva, lo relevante desde el punto de vista jurídico radica en la creación de una esfera de competencia atribuida por el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en tanto que ha dicha dependencia se le confieren facultades sustantivas globales con respecto a la forma en que deben desarrollarse el proceso de planeación.

Si bien es cierto que los actos trascendentes de la planeación se someten a la aprobación del titular del Ejecutivo Federal, autoridad de más alto grado en la estructura jerárquica de la Administración Federal, también lo es que el ejercicio de las facultades sustantivas de dicha Secretaría, se ejercen con respecto a las demás dependencias en circunstancias de rango jerárquico del mismo nivel, sin que opere en este caso la mecánica del clásico ejercicio de poder de mando desde el más alto grado de la escala administrativa y de los que al mismo suceden en forma subordinada. Por lo anterior podemos concluir, que es por la naturaleza sustantiva de las facultades conferidas al órgano rector de la planeación, que el resto de los órganos que integran a la administración central actúan en constante observancia de las directrices o lineamientos normativos que surgen de tal esfera de competencia.

La necesaria relación que existe entre el carácter sustantivo de las facultades de la Secretaría de Programación y Presupuesto en materia de planeación con aquellas que, con respecto a la administración del gasto público federal, le han sido conferidas desde 1983 en los sucesivos decretos aprobatorios del presupuesto de egresos, la vinculación de la asignación presupuestal a las orientaciones, estrategias, objetivos y actas que fijan el plan y los programas independientemente de las disposiciones de índole presupuestal de la Ley de Planeación y de las relativas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cabe mencionar que la vertiente obligatoria es también apoyada a nivel reglamentario y, según el sector administrativo de que se trata, por los reglamentos interiores de las secretarías de Estado.

Así, los artículos 40 y 41 de la Ley de Planeación constituyen esa sustención jurídica, al establecer que el contenido y los actos de la Administración Centralizada, encaminados a inducir acciones de los sectores de la sociedad, así como las políticas que norman el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Ejecutivo Federal, deben observar congruencia y plena correspondencia con los objetivos y prioridades del plan y de los programas.

En efecto, el artículo 26 constitucional ordena que, mediante la participación de los diversos sectores sociales, se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan de los programas de desarrollo.

Por ello, cobra aquí importancia el concepto político de la planeación, que debe concebirse, como sostiene el Sr. Lic. Carlos Salinas de Gortari, "no tanto como una instancia administrativa de corrección o regulación de los mecanismos del mercado, sino como un instrumento político que permite ordenar la acción del sector público, alentando y encauzando la participación de la sociedad civil"<sup>58</sup>.

Debemos señalar, en este orden de ideas, que esta disposición se encuentra, junto con los demás ordenamientos que con el texto de la norma jurídica fundamental integran las bases constitucionales de la planeación democrática, inserta en un esquema tradicional tripartita de poderes y de representatividad de la población.

---

<sup>58</sup> Palabras pronunciadas por el Lic. Carlos Salinas de G., Secretario de Programación y Presupuesto, en la inauguración de la "V Conferencia de Ministros y Jefes de Planeación de América Latina y el Caribe", el 5 de Diciembre de 1985.

## 2.- Federalismo y Municipio

La coordinación en los términos del artículo 33 de la Ley de Planeación, propicia la posibilidad de que el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas concurren sin menoscabo de sus respectivas esferas de atribuciones, a coadyuvar con la planeación del desarrollo integral del país, proyectando de manera conjunta las acciones tendientes a alcanzar los objetivos de la planeación nacional. En este sentido se desprende el procedimiento en virtud del cual se armonizan las facultades concurrentes de la federación y los estados en los terrenos de la planeación regional, por un lado, y por el otro, en el imperativo de racionalizar los esfuerzos provenientes de la federación que se concretan y realizan en este campo en cada uno de los estados. Así pues, es:

"por las características de nuestra estructura jurídica federal: la acción de planear no ha sido ni es exclusiva del gobierno federal, ni de las entidades federativas o de los municipios. Tampoco lo es la acción de legislar o reglamentar en materia de planeación. Sin embargo, los efectos que se pueden derivar de la planeación están directamente relacionados con la existencia y las circunstancias jurídicas, administrativas y financieras de cada nivel gubernamental.

---

59 García F, Edmundo, "Un ejercicio de planeación a nivel municipal", Revista de Administración Pública, México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983, p.72.

También en este punto ocupa un lugar preponderante el municipio, puesto que el legislador hizo patente, dentro del mencionado artículo 33 de la Ley de Planeación, que en todos los casos se debiera considerar la participación que corresponda a los municipios. Desde este ángulo es posible advertir que la vertiente de coordinación se desenvuelve en el esquema constitucional que configura al federalismo mexicano, como a continuación exponemos.

En primer término, la coordinación debe ajustarse al contexto de distribución de competencias que la propia Constitución establece (artículos 40, 73, 115, 116, 117, 124 y 131). En segundo lugar, la fracción XXIX-D del artículo 73 constitucional, que se relaciona con el 124, en cuanto a que éste establece que las facultades no concedidas expresamente por la Constitución a la federación se entienden reservadas a los estados, permite considerar que al encontrarse expresamente facultado al Congreso Federal para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social la competencia corresponde exclusivamente a la federación; a los estados se les dejan a salvo sus facultades propias para legislar, en su soberanía interna, sobre la planeación de su propio desarrollo.

Las innovaciones que se introdujeron con las reformas 115 constitucional, a iniciativa del presidente De la Madrid, surgen, según lo afirma José Francisco Ruíz Massieu, para lo cual, el ejecutivo tuvo en cuenta los siguientes argumentos: a) los estados poco habían hecho por reivindicar al municipio y un buen número de ellos era precisamente instancia de sojuzgamiento; b) el poder revisor, en cuya formación participan las legislaturas locales, posee facultades para ampliar sus directivas municipalistas, partiendo de las prevenciones que en ese campo se han introducido de 1917 a la fecha; c) la Constitución no es una norma del orden federal, sino precisamente la fórmula que reparte la competencia entre los ordenes federales o nacional y el estatal o local y, por ende, se encuentra sobre ellos asegurando su validez, y d) el nuevo artículo 115 conservaría su carácter de catálogo de bases a desarrollar y completar por los constituyentes locales y por las legislaturas de cada estado .

En el mismo orden de ideas, conviene agregar que en la exposición de motivos de las reformas al artículo 115 de que hemos tratado, el titular del Ejecutivo, Miguel de la Madrid, hizo hincapié en la congruencia con el principio constitucional

---

60Ruíz Massieu, José Francisco, "El nuevo artículo 115", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1983, p.225.

de los regimenes interiores de los estados: "se deja la regulaci3n de las comunidades municipales aa las Constituciones y Leyes locales, para que en 6stas contengan las normas que correspondan a las particularidades geogr6ficas, demogr6ficas y econ3micas que son propias de cada una de las entidades federativas"<sup>61</sup>. Por lo que se refiere a la planeaci3n regional y el papel que en 6sta pueden desempe1ar las entidades federativas y los municipios, la transformaci3n de la distribuci3n de competencias que con anterioridad observaba la propia carta magna, aparece en la fracci3n X del art6culo 115, en la cual se ordena que "la federaci3n y los Estados, en los t6rminos de ley, podr6n convenir la asunci3n por parte de 6stos del ejercicio de sus funciones, la ejecuci3n y operaci3n de obras y la prestaci3n de servicios p6blicos, cuando el desarrollo econ3mico y social lo haga necesario". A su vez, esta disposici3n constitucional faculta a los estados para celebrar estos convenios con sus municipios, a efecto de que 6stos asuman la prestaci3n de los servicios que la misma se refiere.<sup>62</sup>

---

61"Exposici3n de motivos de la Iniciativa de Reformas y Adiciones al art6culo 115", en Constituci3n Pol6tica de los Estados Unidos Mexicanos, Secretar6a de Gobernaci3n, 1963, p.27

62 Ruiz Due1as, Jorge. La V6a de la Planificaci3n Mexicana, Revista de Administraci3n P6blica, M6xico, INAP, 1983, n6m. 55/56. pp. 35 - 63

Producto de la coordinación, en el orden formal, son los convenios únicos de desarrollo que el Ejecutivo Federal celebra cada año, a partir de 1983, con los ejecutivos de las entidades federativas. Estos convenios representan las bases generales de consenso que surgen de la convergencia entre la planeación federal y la estatal, generando derechos y obligaciones para una y otra partes, dando incluso lugar a expectativas en el mismo sentido, los que se materializan en función de variables, fundamentalmente de carácter económico, como pudieran ser el acceso a fuentes de financiamiento, la generación de ingresos o bien, la disponibilidad de recursos presupuestales, entre otros. A esta vertiente se le ha llamado coordinada, configura un régimen general de convenios federación - estados, que proliferó significativamente a partir de 1977 con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la aparición, entonces, de los convenios únicos de coordinación

---

63. Cfr. Witker, Jorge. La Coordinación Estatal y Municipal en el Contexto de la Planeación en México, Coordinador Marcos Kaplan, Estudios de Derecho Económico, México, UNAM, 1988. pp. 83 a 100

Estas razones permiten suponer que, como todo acto consensual, el convenio único de desarrollo:

es un acuerdo de voluntades que se celebra en un marco predeterminado de materias que constituyen su objeto, y entre dos personas de igual jerarquía, estructuradas por dos ordenes normativos también de idéntica jerarquía. Esas dos personas (Poder Ejecutivo de la Unión y Poder Ejecutivo Estatal) son de derecho público, ambas partes tienen que disponer de competencia para celebrar el instrumento que nos ocupa porque se trata de órganos del Estado mexicano y, por ende, disponen sólo de un ámbito de actuación (competencia) que restringidamente los ordenamientos legales les circunscriben <sup>64</sup>.

De lo anterior, se sigue que los convenios únicos de desarrollo, en el ámbito de la planeación democrática, se han convertido en instrumentos en los que se acuerdan variadas acciones que conciernen por un lado, a la federación y, por el otro, a los estados, o bien a uno y otro en beneficio de la nación. En lo fundamental, las materias que sometan ambos ordenes de gobierno al acuerdo de voluntades, suelen ser la ejecución

---

64 Ruiz Massieu, José Francisco, "Naturaleza jurídica de los convenios únicos de coordinación", en Aspectos jurídicos de la Planeación en México, México, SPP, Porrúa, 1981, p. 142.

conjunta de planes de desarrollo regional; la transferencia de recursos presupuestales federales para financiar planes estatales de desarrollo, cuando éstos tienen repercusiones de índole nacional, y la determinación de prioridades tanto federales como estatales, a efecto de hacerlas coincidentes o tenerlas presentes en todo esfuerzo de planificación que la federación emprenda.

En algunos de estos casos la federación se compromete a que en el seno de los comités de planeación para el desarrollo estatal se unifiquen esfuerzos de ambos órdenes de gobierno para racionalizar recursos y fortalecer a los propios estados y a los municipios, debiendo tener éstos última intervención que les corresponda.

Con la celebración de los convenios únicos de desarrollo en 1984 <sup>65</sup> se inició la reestructuración profunda del texto de lo que anteriormente fueron estos convenios, para adecuar estos instrumentos a las nuevas disposiciones constitucionales y legales de la planeación democrática del desarrollo integral del país.

---

<sup>65</sup> Publicados en el Diario Oficial de la Federación, a partir del 18 de abril de 1984 y hasta el 21 de noviembre de ese mismo año.

### 3.- Areas estratégicas y prioritarias.

Uno de los elementos básicos de la tesis constitucional de la Rectoría Económica del Estado, y que viene, a respaldar nuestras anteriores consideraciones, es su carácter jurídico administrativo. Es decir, no estamos en presencia de un principio que permita la discrecionalidad administrativa, la generalidad o la permisividad derivada de una libre interpretación de la norma constitucional. Todo lo contrario; la reforma constitucional a los artículos 25 y 28 principalmente, establece con absoluta precisión los supuestos básicos en los que el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva ciertas áreas que les denomina estratégicas de la economía y los servicios.

El artículo 25 constitucional en su cuarto párrafo establece que "El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

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

Estamos de acuerdo que en base a la vigencia de un Estado Social de Derecho, se precisen las actividades exclusivas del sector público, damos por supuesto que deberán ser todas aquellas actividades económicas y sociales de carácter estratégico, básico y necesario para garantizar el justo desarrollo nacional.

El artículo 28 en su párrafo cuarto, enumera las siguientes áreas estratégicas: acuñación de moneda; correos; telégrafos; radio telegrafía y la comunicación via satélite; emisión de billetes por un sólo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalan las leyes que expida el Congreso de la Unión.

En su oportunidad se reprochó la ausencia en la enumeración de áreas estratégicas, de la actividad de radio y televisión, y la minería y las industrias alimentarias, farmacéutica y automovilística; por otra parte, diversos grupos consideraron que la autoalimentación del Estado era una declinación del Estado a favor del interés privado. Se confunde e ignora el ánimo del

poder constituyente permanente, las condiciones del desenvolvimiento actual del país y los factores históricos, que no puedan auspiciar un proyecto anticapitalista <sup>66</sup>

Por lo demás, es conveniente tener presente que el nuevo artículo 28 constitucional, no cancela la posibilidad de expandir áreas exclusivas en favor del Estado.

Ahora bien, el párrafo quinto del artículo 28 constitucional establece: "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario, donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado". Algunos autores consideran que el precepto introduce elementos de confusión o al menos de ambigüedad;<sup>67</sup> Una interpretación sistemática permite advertir que en las áreas estratégicas el Estado participará a través de organismos públicos descentralizados, organismo desconcentrados o unidades administrativas de la Administración Pública Federal, para

-----  
<sup>66</sup> Ruiz Dueña, Jorge, "Las adiciones constitucionales del contenido económico, la empresa pública y el desarrollo" en Ruiz Massieu, José Francisco; Valadés, Diego et al, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1983, p. 139.

<sup>67</sup> Veanse los planteamientos de Jorge Witker y Antonio Carrillo Flores, quienes en tal sentido hacen comentarios relacionados con el asunto, en Ruiz; Valadés et al, op.cit., nota anterior, pp.78 y 89.

conservar así la propiedad y el control. A las primeras entidades paraestatales que hace referencia el mencionado artículo 28; previamente en el propio artículo 25 lo advierte hacia el final de su párrafo cuarto.

En ese mismo párrafo donde se informa sobre el otro concepto constitucional que ahora estamos analizando, cuando se afirma: "Asimismo (el Estado) podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la Ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo." Cabe agregar que tanto la Constitución como la Ley de Planeación son congruentes respecto a la intervención democrática de los diversos sectores de la vida económica del país, al proponerse la participación de los sectores social y privado en las diversas actividades orientadas al justo desarrollo nacional.

Ahora bien, ¿cuáles son las áreas prioritarias a las que hace referencia el artículo 25? Cabe advertir que la nomenclatura del texto constitucional es variable, por lo que áreas prioritarias se refiere. Así el artículo 28 difiere del término usado en el artículo 25 refiriéndose ya no a áreas prioritarias del desarrollo, sino a "actividades de carácter prioritario". En el lenguaje de las ciencias económico administrativas, una área o actividad nos puede significar un sector, subsector, rama o

subrama de la economía. La enumeración del artículo 28 constitucional, referido a las áreas estratégicas ejemplifica lo dicho.

La ambigüedad señalada en los párrafos anteriores, irremediablemente deja la puerta abierta, para que el Estado a través de su muy particular interpretación, pueda discrecionalmente establecer de acuerdo a los intereses del momento lo que debe entenderse por actividades de carácter prioritario, o bien, áreas prioritarias de desarrollo; tal problemática consideramos es un vicio hereditario en nuestro sistema legislativo mexicano.

Esta problemática viene a contrastar con lo que establecimos al inicio de este apartado respecto a la definición que no deja lugar a dudas de lo que debe entenderse por áreas estratégicas, ya que la norma jurídica suprema no deja lugar a dudas respecto de su interpretación <sup>68</sup>.

---

68. El Heraldo de México, Documento publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Martes 30 de Julio de 1991.

Con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, en el artículo 28 constitucional párrafo quinto la prestación del servicio público de banca y crédito se reformó de tal manera para quedar de la siguiente forma: " Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación de servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado por el Estado exclusivamente a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesiones". Si bien no se definía como área estratégica y, por ende, no se determinaba constitucionalmente la propiedad y el control absoluto del gobierno federal, la prestación de servicio público de banca y crédito, permitía poner a disposición de los particulares la inversión de un 34% del capital de la banca múltiple estatizada, mediante certificados de participación patrimonial "serie B", con la restricción de que no podían ser adquiridos en no más de 1% por inversionistas, persona física o moral, individualmente determinada.

El quinto párrafo del artículo 28 constitucional fue derogado por el artículo 1o del Decreto de 26 de junio de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 del mismo mes y año; en la exposición de motivos del Decreto citado se señala que la prestación de servicio público de banca y crédito no es considerada como una área exclusiva y estratégica del Estado, por lo que la prestación de servicio puede ser concesionada a los particulares.

Tal hecho, trajo consigo numerosos comentarios de los distintos sectores que componen la economía de la sociedad, así como de diversos organismos gubernamentales y privados mundiales que vieron con buenos ojos el regreso de tal actividad a manos de los particulares. Debemos hacer mención que el giro de 180 grados que se dió en menos de 7 años por parte del gobierno federal, obedece primordialmente a la nueva política de saneamiento del sector público; consistente en la desincorporación de las empresas publicas paraestatales para así adelgazar al Estado y dejándole abiertas las áreas donde de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio en cuestión, éste debe de actuar para alcanzar el desarrollo integral de la nación

---

69 Córdoba, José. Diez lecciones de la Reforma económica mexicana, México, Revista Nexos No. 158, Febrero de 1991, pp. 31 a 48.

Uno de los principios de la Rectoría Económica del Estado y de nuestro sistema de economía mixta, es la prohibición constitucional del régimen de monopolios, el que a juicio del artículo 28 constitucional tiende a producir el fenómeno de obtener conscientemente una alza de los precios, y a obligar a los consumidores a pagar precios exagerados. Aparentemente, el artículo 28 constitucional que prohíbe expresamente la constitución de monopolios y las prácticas monopolísticas, es una prueba de que en México deba imperar la libre concurrencia, y en consecuencia, la economía del mercado de corte clásico. Esta visión del problema es sólo aparente, puesto que en nuestra Constitución lo que en verdad se establece es un régimen armónico donde concurren los distintos sectores económicos que componen a la sociedad, estableciendo régimen de democracia económica y social. Estamos en presencia de un sistema de economía mixta basado en la propiedad privada, pública y social; en las garantías individuales y sociales y en el régimen de democracia y libertad consagrado por la Constitución como norma suprema de nuestro sistema jurídico.

### III.- LIMITES Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA MIXTA.

Como ya hemos establecido anteriormente en este trabajo, la Economía Mixta en el sistema jurídico económico mexicano, fue el resultado de recoger la realidad socioeconómica de nuestro país plasmandola a nivel constitucional y reconociendo la concurrencia de los sectores que componen a nuestra sociedad. Así pues, nuestra Economía Mixta tiene vigencia y se justifica porque forma parte de un todo mayor, y porque su creación responde a un proyecto nacional cuyas bases tienen una raigambre revolucionaria; por lo que la Economía Mixta es pues, una derivación precisamente de nuestro constitucionalismo social.

Ahora bien, por el hecho de que este especial y particular régimen económico se derive de una manera de contemplar y practicar nuestro sistema constitucional, no por ello la Economía Mixta tiene que estar sustentada en valores políticos y sociales sin una correspondiente materialización de técnicas jurídicas e instrumentos administrativos y económicos. En efecto, nuestro sistema económico puede operar gracias precisamente a una instrumentación que permite concretizar ciertos valores de nuestro constitucionalismo social, valores orientados a pretender alcanzar un desarrollo nacional justo y equilibrado.

## 1.- La economía mixta y el sector público

Es muy importante precisar y delimitar que debe entenderse por sector público para los efectos concretos de la economía mixta. En relación con este tema no podrá entenderse por sector público la totalidad de la administración pública centralizada y paraestatal; si ésto fuera así, entonces tendríamos que determinar que los actos de gobierno estarían siempre encaminados a la producción y distribución de los bienes y a la prestación de los servicios con una clara orientación económica.

El concepto sector público, no podrá ser otro que aquel que incluya a cualquier Dependencia de la Administración Pública Centralizada o entidad de la Administración Paraestatal que este bajo mandato constitucional, por una ley del Congreso de la Unión, o bien por un decreto del Ejecutivo Federal, en alguna de las actividades reservadas de manera exclusiva.

Al referirse al artículo 26 al Sector Público, no lo limita al ámbito federal, por ello necesariamente tendrá que entenderse en un sentido analógico y extensivo. Es decir, que el Sector Público para efectos de la Economía Mixta estará constituido por cualquier órgano de autoridad - creado por la Constitución, por

una ley u originado con fundamento en una ley reglamentaria - ya sea federal, estatal o municipal; órgano destinado a la directa o inmediata producción o distribución de bienes, o bien, a la prestación de servicios.

Es muy importante mencionar que el Sector Público (en el sentido analógico que hemos mencionado) no está obligado constitucionalmente a limitarse a las actividades que el artículo 28 constitucional reserva en forma exclusiva a favor del Estado. Esta reserva exclusiva de funciones a favor del Estado las considera el precepto constitucional como áreas "estratégicas" y no monopólicas. En este sentido, estas áreas estratégicas son cometidos, atribuciones y obligaciones que la Constitución impone al Estado. No se trata de atribuciones potestativas o discrecionales, sino de atribuciones inexorables y de cumplimiento forzoso y obligatorio.

Estas actividades irrenunciables al Estado no son limitativas, ya que las mismas se refieren a atribuciones que el Estado solo podrá desempeñar sin que pueda concecionar, autorizar o permitir que otros sectores distintos a él puedan intervenir en la misma; más sin embargo esto no quiere decir que el Estado no pueda participar en otros campos de la actividad económica ya que

el mismo texto de los artículos 25 y 28 constitucionales hablan de las actividades prioritarias, prioritarias del desarrollo en las cuales el Estado podrá participar por sí, a través de los sectores privado social o en concurrencia con los mismos.

Definitivamente, la existencia de una economía mixta equilibrada en un contexto de libre empresa y de sensata intervención estatal no depende de improvisadas limitaciones o prohibiciones constitucionales. La prosperidad del Sector Privado, la plena vigencia de los derechos sociales, y la responsable participación del Sector Público en el contexto de la economía nacional, no será una cuestión que corresponda a una mera ecuación o regla del modelo de economía mixta, sino será el resultado del pleno incorporamiento y vigencia de nuestro constitucionalismo social, que rechaza los modelos capitalista y socialista de corte ortodoxo.

La intervención administrativa en la economía a través de regulaciones económicas, empresas públicas y planeación no constituyen formas de socialización, sino funciones y fines esenciales del Estado moderno. Esto no es otra cosa que la Rectoría del Estado.

Lo que si es muy importante y que debemos de tener especial atención, es en vigilar que el Sector Público concorra al desarrollo nacional - regulaciones, empresas públicas, crédito, planeación - dentro de los límites más estrictos del Estado de Derecho, el interés social, el bien común, el interés público, la soberanía nacional, y la independencia económica. Cualquier actividad que no se relacione al logro, aseguramiento o perfeccionamiento de estos fines y valores serán actividades y funciones que el Sector Público, no deberá tener a su cargo.

## 2.-La Economía Mixta y el Sector Privado

El Sector Privado esta formado por la universalidad de las personas físicas y morales de Derecho Privado, que ejercen de acuerdo al artículo 5o. Constitucional, la profesión, industria, comercio o trabajo, con tal de que sean lícitos.

De hecho, la totalidad de los ejidatorios, trabajadores, cooperativistas o personas físicas que prestan sus servicios como funcionarios públicos, en su calidad de personas individuales son susceptibles de formar parte de este sector. El Sector Público y Social no esta formado por las personas consideradas en su calidad de individuos, sino como instituciones, grupos, asociaciones, etc.

Por esta razón, creemos que cualquiera de las personas integrantes de estos sectores están en capacidad potencial de pasar a formar parte del Sector Privado.

Con la finalidad de precisar que personas o grupos componen el Sector Privado debemos también precisar, que este sector estará compuesto preferentemente por la totalidad de personas físicas o morales que lleven a cabo actividades económicas; no hay que olvidar que los extranjeros y las empresas extranjeras constituidas conforme a las leyes de México forman parte también de este sector.

El Sector Privado realiza sus actividades económicas en un marco de libre empresa, de economía de mercado, sin más limitaciones que las prohibiciones y regulaciones establecidas por las leyes y reglamentos establecidos, en la totalidad de las economías de mercado (como hemos aseverado anteriormente, todas las economías centralmente planificadas o de mercado devienen en Economías Mixtas). la Administración Pública interviene a fin de normar y regular las actividades económicas y de trabajo, con la clara intención de encuadrarlas dentro de la ley, el orden público, la moral, las buenas costumbres y el Derecho.

Es muy importante destacar que el artículo 25 no solamente constitucionaliza al Sector Privado de la economía, sino que además, le otorga la garantía consistente en el derecho constitucional que los particulares tienen de recibir estímulo y protección de la ley en relación de las actividades económicas que realicen.

Este criterio sostenido a sido muy poco comentado por la doctrina; pero debemos advertir que estamos en presencia de una poderosa garantía constitucional a favor de todo particular sujeto económico. No se trata de simples declaraciones abstractas incapaces de plasmarse en reglas de derecho; todo lo contrario se trata de un Derecho Público subjetivo, hay que recordar que anteriormente sostuvimos la tesis de que las reformas de contenido económico en la Constitución incluidas dentro de la parte dogmática de la misma, es una nueva forma del avanzado constitucionalismo social mexicano. Esta garantía constitucional es y debe ser exigible al Estado, en virtud de que se trata de una garantía constitucional, por lo que existe la obligación irrenunciable por parte de la autoridad para prestar la debida asistencia.

El artículo 25 constitucional afirma que la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y que proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del Sector Privado contribuya al desarrollo económico nacional en los términos que establece esta Constitución.

Se trata pues, de una invaluable garantía mediante la cual el Sector Privado podrá participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, teniendo a su cargo una importante participación en el logro de los objetivos planteados. Esto significa que la reforma de carácter económico a la Constitución a elevado a rango constitucional las técnicas administrativas de fomento y subvención.

El precepto constitucional como es lógico, remite a la ley reglamentaria que emana de este mismo ordenamiento a fin de institucionalizar e instrumentar las técnicas de fomento y subvención que permitan materializar la garantía constitucional consignada en el último párrafo del artículo 25. En consecuencia el Estado, - debiendo entender por este último al Ejecutivo Federal Estatal o Municipal- tendrá que seguir buscando nuevas formulas que permitan estar en aptitud de intervenir administrativamente mediante ley, reglamento y los planes nacionales de desarrollo, a operar los instrumentos y técnicas de fomento.

### 3.- La Economía Mixta y el Sector Social

Este sector, de acuerdo al artículo 25 constitucional esta integrado por los siguientes organismos: "ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas; comunidades; empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución el consumo de bienes y servicios socialmente necesarios".

Este penúltimo párrafo del artículo 25 constitucional ha despertado numerosas y graves críticas por la casi totalidad de organizaciones empresariales del país. La crítica principal se endereza en el sentido que con la creación de este sector, el gobierno limita y cercena las actividades que podrían estar en manos de los particulares, y que además con ello se da un gran paso hacia el socialismo.

Lo primero que hay que decir a quienes así piensan, como ya hemos sostenido anteriormente en este trabajo, es que el artículo 25 constitucional no creó ningún Sector Social, pues éste ya existía. Los ejidos, cooperativas, etc., son instituciones con muchos años de existencia y con una legislación creada

precisamente para este tipo de instituciones. Estas organizaciones, que prácticamente existen en todas las economías del mundo, fueron productos de nuestra historia, y muy concretamente, de nuestro constitucionalismo social.

Lo que hace el artículo 25 constitucional es elevar finalmente a rango constitucional un sector, con la finalidad de identificar a la totalidad de los sectores que componen la economía nacional. La Constitución sólo reconoce y denomina lo que ya existía.

En segundo término, es necesario afirmar que no por el hecho de haberse constitucionalizado al Sector Social, se les otorgó actividades que anteriormente no tenían, y que estaban en manos de los particulares. Es decir, que a partir de la reforma del artículo 25, en nada se ha disminuido una sola de las tradicionales actividades de los particulares; además no existe la más leve incertidumbre de que esto pudiera suceder, ya que como señalamos en el punto inmediato anterior al Sector Privado se le reconoce su jerarquía y existencia.

Lo que expresamos en relación a la garantía de fomento al Sector Privado es exactamente aplicado al caso del Sector Social, este precepto constitucional ordena que la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del Sector Social.

Partiendo de esta interpretación, la garantía constitucional consagrada al fomento del Sector Social, es una garantía que no entra en choque con ninguna otra garantía en favor de otros sectores, pues no limita ninguna otra, ni prohíbe o impide el ejercicio de las garantías a la libertad económica, la propiedad privada, el libre comercio, y la seguridad jurídica. Constituye la expresión constitucional de que al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el Sector Público, el Sector Social, y el Sector Privado.

#### RESUMEN

La consolidación de la Rectoría Economía del Estado y la Economía Mixta en el desarrollo de la Nación, que instituyen los artículos 25, 26 y 28 constitucionales principalmente, deberá estar orientada a la revisión racionalizadora de la responsabilidad que tienen a su cargo los distintos sectores de la sociedad económica mexicana, para que en el impulso y la conducción de su actividad, para que ésta propicie la realización de los valores supremos de la democracia, así como de la soberanía nacional.

El nuevo Derecho Constitucional y Administrativo Mexicano, deberá, entendiéndose como un complejo normativo, regular y permitir la intervención del Estado en la economía y la participación de la sociedad en la integración misma de los sectores, a efecto que ésta sea más democrática y racional. Deberá también, así mismo caracterizarse por el perfeccionamiento y logro de las Instituciones que las enmiendas constitucionales de 1983 amplían e introducen en nuestra Carta Magna: La planeación, las empresas públicas, la libre concurrencia la responsabilidad administrativa, las subvenciones y estímulos, en fin las atribuciones del Estado en materia económica y principalmente la Rectoría Económica del Estado para obtener y alcanzar el desarrollo pleno de la justicia y la democracia.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- La doctrina de la Rectoría Económica del Estado, surgió como una respuesta a las posturas liberales más exaltadas y como alternativa frente a las doctrinas socialistas.

SEGUNDA.- En la trayectoria económica constitucional mexicana se ha buscado desde sus inicios, armonizar el sistema de economía de mercado con la justa distribución de la riqueza.

TERCERA.- A partir de la Constitución de 1917, se reconoce y crea un apartado constitucional que salvaguarda los derechos sociales.

CUARTA.- En 1950, con la creación de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en materia Federal se abre una nueva etapa en la actividad económica del Estado.

QUINTA.- A través de la crisis económica sufrida a principios de 1980, se empieza a crear una transformación cualitativa y estructural en el Estado mexicano.

SEXTA.- Con la reforma constitucional de febrero de 1983, a iniciativa del Lic. Miguel de la Madrid, se crea un nuevo concepto de Rectoría Económica del Estado y Economía Mixta

**SEPTIMA.-** Con la creación de la Rectoría Económica del Estado se busca alcanzar plenamente los valores sustentados en nuestra Constitución Política.

**OCTAVA.-** La Economía Mixta busca armonizar a los sectores económicos que componen a la sociedad mexicana, y no confrontarles como históricamente se ha querido hacerlo.

**NOVENA.-** El Estado estará a cargo de las áreas estratégicas que se encuentren establecidas en el artículo 28 párrafo cuarto constitucional.

**DECIMA.-** Se deberá definir claramente que debe entenderse por áreas prioritarias; en virtud de que dicho concepto resulta ambiguo.

**DECIMA PRIMERA.-** Con la política gubernamental de adelgazar al Estado, se está logrando, que intervenga ahí donde el interés general demande.

**DECIMA SEGUNDA.-** La planeación democrática dio lugar a que los sectores Privados y Sociales participen activamente en la planeación del desarrollo nacional.

**DECIMA TERCERA.-** Por vez primera en nuestra historia, se elevan a rango constitucional la Rectoría Económica del Estado, estableciendo su competencia, sus atribuciones, obligaciones y límites.

**DECIMA CUARTA.-** Para terminar diré que es incuestionable la importancia y trascendencia de la reforma constitucional en materia económica. En que medida transforme la realidad de nuestro país, en la búsqueda de una mejor y mayor justicia y democracia, dependerá la manera en que se cumpla.

## BIBLIOGRAFIA

- Acosta            Romero, Miguel; "Teoría General de Derecho Administrativo", México, Editorial Porrúa, 1983.
- Borja             Martínez, Francisco; "El Cambio a través del Derecho", Jornadas Jurídicas, Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado, México, Editorial Miguel Angel Porrúa, 1987.
- Burgoa           Orihuela, Ignacio; "Derecho Constitucional Mexicano", México, Editorial Porrúa, 1985.
- Carpizo,         Jorge; "Estudios Constitucionales", México, Editorial Siglo XXI Editores, México 1983.
- Cervantes       y Anaya, Javier; "La tradición Jurídica de Occidente", preparada por María del Refugio González y José Luis Soberanes, México, UNAM, 1978.
- Comonfort,      los moderados y el Plan de Ayutla, Plan de Ayutla, Ediciones de la Facultad de Derecho, México, UNAM, 1954.
- Córdoba         , Arnaldo; "La Formación del Poder político en México", Era, México, 1972 José María Calderón, Génesis del presidencialismo en México, México, Editorial El Caballito, 1972.
- Crossman,       R.H.S.; "Biografía del Estado Moderno", México, Editorial F.C.E., 1945.
- Cuadra,          Héctor; "Reflexiones sobre el Derecho Económico", Estudios de Derecho económico, I, México, UNAM, 1976.
- Cuadra,          Héctor "Apéndice de Derecho Mexicano", a la Teoría de la nacionalización (Estado y propiedad), de V. Katzaron. México, UNAM, 1963.
- Duverger,       Maurice; "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Barcelona, España, Editorial Ariel, 1984.
- Faya,            Viesca, Jacinto; "Finanzas Públicas", México, Editorial Porrúa, 1986.
- Fix,              Zamudio, Héctor ; "Estado Social de Derecho y Cambio Constitucional", Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional, México, UNAM 1983.

- Fraga,** Gabino; "Derecho Administrativo", México, Editorial Porrúa, 1987.
- Forsthoff,** Ernest; "El Estado de la Sociedad Industrial", Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975.
- García,** Ramírez, Sergio; "Naturaleza Jurídica de los planes nacionales, globales, sectoriales, e institucionales", en Aspectos jurídicos de la planeación en México, SPP, México, Editorial Porrúa, 1981.
- Gordillo,** Agustín; "Planificación, participación y libertad en el proceso de cambio", Buenos Aires, Editorial Macchi, 1973.
- Heller,** Herman; "Teoría del Estado, México, Editorial F.C.E., 1947.
- Iglesias,** Juan; "Derecho Romano, Instituciones de Derecho Privado", Barcelona, Editorial Ariel, 1982.
- Jellinek,** George; "Teoría General del Estado", México, Editorial Continental, 1958.
- Kelsen,** Hans; "Teoría General del Estado", México, Editorial Continental, 1975.
- Maquiavelo,** Nicolás; "El Príncipe", México, Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuantos, 1981.
- Madrid** Hurtado, Miguel de la; "El Pensamiento, Económico de la Constitución Mexicana de 1857", México, Editorial Porrúa, 1986.
- Madrid** Hurtado, Miguel de la; "Planeación Democrática", Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1983.
- Noriega** Cantú, Alfonso; "La reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su vinculación con los derechos sociales y el Estado Social de Derecho", Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa, 1983.
- Palacios** Luna, Manuel; "El Derecho Económico en México", México, Editorial Porrúa, 1988.
- Pérez** Nieto, Leonel; (compilador), "Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional", México, Editorial Porrúa, 1987.
- Reyes** Heróles, Jesús; "El Liberalismo Mexicano, Tomo I: Los Orígenes, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, México 1957.

- Ruggiero** Guido de; "Historia del Liberalismo Europeo", Madrid, Editorial Pegaso, 1944.
- Ruiz** Massieu, José Francisco; "Naturaleza Jurídica de los convenios Unicos de Coordinación", Aspectos Jurídicos de la planeación en México, S.P.P. México, Editorial Porrúa, 1981.
- Ruiz** Dueñas, Jorge; "Las adiciones constitucionales del contenido económico, la empresa pública y el desarrollo", Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa, 1983.
- Salinas** de Gortari, Carlos; "La inducción en el Sistema Nacional de Planeación en México", Aspectos jurídicos de la planeación en México, SPP, México, Editorial Porrúa, 1981.
- Sánchez** Agesta, Luis; "Principios de Teoría Política", Madrid, Editorial Nacional, 1966.
- Scheifler** Amézaga, Xavier; "Historia del Pensamiento Económico", México, Editorial Trillas, 1980.
- Schimtt,** Carl; "Teoría de la Constitución", México, Editorial Nacional, 1970.
- Serra** Rojas, Andrés; "Derecho Administrativo", México, Editorial Porrúa, 1974.
- Tena** Ramírez, Felipe; "Leyes Fundamentales de México 1808-1957", México, Editorial Porrúa, 1957.
- Valadés,** Diego; "El Capítulo económico de la Constitución" y "Las Ciencias sociales" y "El Colegio Nacional", México, El Colegio Nacional, 1985.
- Von** Martín, Alfredo; "Sociología del Renacimiento, México, Editorial F.C.E., 1943.
- White,** Eduardo; "El Derecho económico en los países del Tercer mundo, el caso de América Latina", en Estudios de Derecho Económico, México, UNAM, 1986.
- Witker,** Jorge; "La Coordinación Estatal y Municipal en el contexto de la Planeación en México", Coordinador Marcos Kaplan, Estudios de Derecho Económico, México, UNAM, 1986.
- Zarco,** Francisco; "Historia del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857", México, El Colegio de México, 1956.

BOLETINES Y REVISTAS

- Córdoba, José; "Diez lecciones de la Reforma Económica Mexicana", Revista Nexos No. 158, México, Febrero de 1991.
- García F., Edmundo; "Un ejercicio de planeación a nivel municipal", México, Revista de Administración Pública, Nos. 55-56, julio-diciembre de 1983.
- García Pelayo, Manuel; "Derecho Constitucional Comparado", Madrid, Revista de Occidente, 1964.
- Handam Amad, Fauzi; "Análisis de las Recientes Reformas Constitucionales en Materia Económica", conferencia sustentada el 7 de junio de 1983 en la Escuela Libre de Derecho.
- Rabasa, Emilio; "La constitución y la Dictadura", Estudio sobre la Organización Política de México, México "Revista de Revistas", 1912.
- Ruiz Dueñas, Jorge; La vía de la planificación mexicana, Revista de Administración Pública, México, INAP, 1983.
- Salinas de Gortari, Carlos; Secretario de Programación y Presupuesto, en la inauguración de la "V Conferencia" de Ministros y Jefes de Planeación de América Latina y el Caribe, 5 de diciembre de 1985.

## PUBLICACIONES

Casar, María A./Wilson Pérez; "El Estado Empresario en México: ¿Agotamiento o Renovación?, México, Editorial Siglo Veintiuno, 1988.

Rey Romay, Benito; "La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado", México, Editorial Siglo Veintiuno, 1987.

Reestructuración del Sector Paraestatal; Cuadernos de Renovación Nacional, México, Editorial F.C.E., 1988.

Planeación Democrática del Desarrollo; Cuadernos de Renovación Nacional, México, Editorial F.C.E., 1988.

## LEGISLACION

"Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios", Diario Oficial de la Federación 31 de Agosto de 1934.

"Ley de Planeación", Leyes y Códigos de México, Colección Porrúa, Editorial Porrúa, 1990.

"Exposición de motivos de la Ley de Planeación, en II Planeación del Desarrollo, México, SPP, DGAJ, 1984.

"Exposición de motivos de la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115"; en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación. 1983.

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", con Reformas y Adiciones al día, Tomo Primero, Editorial Andrade, 1990.

"Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica", con Reformas y Adiciones al día, Tomo Primero, Editorial Andrade, México 1986.

## PERIODICOS

El Heraldo de México, "Declaraciones de Enrique Alvarez del Castillo", Procurador General de la República", martes 6 de febrero de 1990.

El Heraldo de México, "Documento proporcionado por la SH y CP", martes 30 de julio de 1991.

El Universal, "Declaraciones de Ernesto Cedillo Ponce", Secretario de Programación y Presupuesto", miércoles 10 de Abril de 1991.