

567
2EJ

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

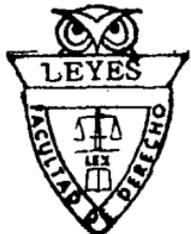


FACULTAD DE DERECHO

"NATURALEZA JURIDICA DE LAS AREAS ESTRATEGICAS Y
PRIORITARIAS SEÑALADAS EN LA CONSTITUCION POLITICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
HUGO MORALES MENDOZA



MEXICO, D. F.

FALLA DE ORIGEN



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

1994



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

OF.SCA/007/94

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero HUGO MORALES MENDOZA, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "NATURALEZA JURIDICA - DE LAS AREAS ESTRATEGICAS Y PRIORITARIAS SEÑALADAS EN LA -- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", bajo la dirección del Licenciado ANDRES BANDA ORTIZ, para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

El Licenciado BANDA ORTIZ, en oficio de fecha 13 de enero - del año en curso me manifestó haber aprobado la referida -- tesis; por lo que con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, su -- plico a usted se sirva ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración de dicho Examen Profesional.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., enero 14 de 1994
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.

FVT'atv



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "NATURALEZA JURIDICA DE LAS AREAS ESTRATEGICAS Y PRIORITARIAS SEÑALADAS EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", elaborada por el -- pasante HUGO MORALES MENDOZA, la cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva y en consecuencia el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, - 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales.

Aprovecho la ocasión para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., enero 13 de 1994

LIC. S. ANDRES BANDA ORTIZ
Profesor Adscrito al Seminario
de Derecho Constitucional y de
Amparo.

Militar de corazón y a quien
admiro su profundo amor y respeto
hacia nuestra patria.

A mi padre

Que la presente sirva como
llave para conocer el inmenso
mundo del Derecho.

Al Gnal. José Sánchez Sandoval

A quienes forman parte
de los factores reales del poder.

Fuerza Aérea Mexicana

A la generadora, en gran medida,
del conocimiento jurídico del país.

Facultad de Derecho
Universidad Nacional Autónoma de México

A los que hacen posible que
la luz del Derecho se impregne -
en nuestro pensamiento.

Maestros de esta Facultad

A los que de alguna manera
hacen posible la realización de
nuestro cometido en esta Facultad.

Personal Administrativo

Pretendía un mundo. Y, al
encontrarte, le sumé el cielo.

Más argumentos no significa
más razón.

A Norma

Se debe mantener una legislación
en materia de propiedad acorde a las
necesidades y circunstancias
de nuestro país y hacer de ella la fuerza
motriz del desarrollo del pueblo mexicano.

**NATURALEZA JURIDICA DE LAS AREAS ESTRATEGICAS Y PRIORITARIAS
SEÑALADAS EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

MORALES MENDOZA, HUGO.

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

GENESIS DEL CONCEPTO DE PROPIEDAD

A. EN ROMA.	1
B. EN EL MEXICO ANTIGUO	7
C. EN LA EPOCA COLONIAL	10

CAPITULO SEGUNDO

APLICACION DE LA PROPIEDAD EN NUESTRAS CONSTITUCIONES

A. EN LA CONSTITUCION DE 1824	18
B. EN LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836	22
C. EN LAS BASES ORGANICAS DE 1843	23
D. EN LA CONSTITUCION DE 1857	25
E. EN EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL DE 1917.	26

CAPITULO TERCERO

FUNDAMENTACION JURIDICO-DOCTRINAL DE LA INTERVENCION DEL ESTADO

A. INDIVIDUALISMO Y LIBERALISMO	28
a. DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO	31
B. COLECTIVISMO	35
C. PRINCIPIO DE SOBERANIA	38
D. TERRITORIO	42

CAPITULO CUARTO

REGIMEN DEL PATRIMONIO DEL ESTADO

A. BIENES DEL DOMINIO PUBLICO	47
B. BIENES DEL DOMINIO PRIVADO	52
C. CONCESION.	54
D. EXPROPIACION	58

CAPITULO QUINTO

REGULACION JURIDICA DE LA PROPIEDAD EN MEXICO

A. EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	65
B. EN EL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL	73

CAPITULO SEXTO

RECTORIA DEL PODER PUBLICO MEXICANO

A. ORGANIZACION ECONOMICA	81
B. PRINCIPIOS SOBRE LOS QUE DESCANSA LA ORGANIZACION ECONOMICA.	88
C. FACTORES PRIMORDIALES EN EL DESARROLLO NACIONAL. .	91
D. PRODUCCION NACIONAL.	96

CAPITULO SEPTIMO

IMPORTANCIA DE LAS AREAS ESTRATEGICAS EN EL SISTEMA ECONOMICO DEL PAIS

A. SIGNIFICADO DE LOS CONCEPTOS "PRIORITARIOS" Y "ESTRATEGICOS"	98
B. INFLUENCIA EN EL DESARROLLO DE LA PRODUCCION NACIONAL.	105
C. VARIACIONES ECONOMICAS	108
D. EQUILIBRIO DEL INGRESO NACIONAL.	112
CONCLUSIONES	114

INTRODUCCION

En países, como es el caso nuestro, donde se comienza a tomar importancia en el desarrollo económico, con una herencia de retraso, es indispensable acelerar el crecimiento de nuestras fuerzas productivas, así como fortalecer instituciones que hagan posible tal cometido. Para lograr tales propósitos es menester la intervención del Estado, dirección -así sea de manera precaria- de la economía o de factores que inciden en la misma. No deben de tenerse por vanas tales actitudes, ya que gracias a esta política nuestra evolución es una de las más dinámicas y constantes en estas latitudes del mundo. No debe de tratarse de actitudes o desarrollos efímeros o de progresos en beneficio de grupos específicos - v. gr., el petróleo en Venezuela- sino de estrategias y ambiciones generales.

Dicho lo anterior, debemos de indicar que no hemos logrado, ni con mucho todo lo que era necesario. Carecemos de industria básica; no fabricamos maquinaria pesada; nos faltan instrumentos que hagan más productivo el campo; requerimos de caminos, puentes; hemos hecho a un lado los productos derivados del mar; aunque contamos con algunos recursos naturales que hacen que nuestra balanza de pagos, así como nuestro comercio exterior se equilibren.

Nuestra legislación, ante el empuje del capital norteamericano que cada día es más poderoso y determinante en los centros vitales, debe de revalorizar instituciones, como es el de la propiedad, toda vez, que de ésta se desprenden otras tantas, y debido a que esencialmente somos un país productor de materias primas, aunque empezamos a contar con una industria.

Por otra parte la intervención del Estado en su vida económica se hace necesaria en la multitud de relaciones que se efectúan, toda vez, que sin la misma se presentaría una desenfrenada actividad en donde pudiera suceder que la estabilidad del mismo podría estar en peligro al verse sometido a los intereses de particulares. Un ejemplo de lo anterior lo podemos encontrar en algunas empresas transnacionales, las cuales constituyen la forma más dinámica, moderna y efectiva de la inversión privada en el extranjero. Pero que en determinados momentos imponen limitaciones a sus subsidiarios en el exterior que son perjudiciales para el país que les permitió instalarse en él.

Es debido a lo anterior como se hace necesaria la intervención del Estado; gracias a esta economía dirigida se evita el despilfarro y se toman actitudes decisivas en momentos que lo requieren. Tal acontecer no debe de considerarse como actitudes arbitrarias, ya que las mismas están sustentadas en la razón y el bienestar común, aunque se refuten lejanas de toda "fundamentación filosófica".

CAPITULO PRIMERO

GENESIS DEL CONCEPTO DE PROPIEDAD

CAPITULO PRIMERO

GENESIS DEL CONCEPTO DE PROPIEDAD.

A. EN ROMA.

El concepto de propiedad no era uniforme en el derecho romano; algunos empleaban los términos dominium, mancipium y de propietas. Esto influyo en la definición de propiedad, la que no reporta las fuentes del derecho romano, y que los comentaristas condensan en la fórmula del: ius utendi, fruendi y abutendi. O sea, que existía libertad y protección para el propietario para ejecutar actos de dominio cuasiabsolutos sobre la cosa (señalando que siempre hubo modalidades sobre la propiedad).

Los diferentes beneficios que el hombre puede obtener de una cosa, eran considerados por los romanos como derechos reales. Beneficios en los cuales interviene el derecho civil o quirritario para organizarlo y posteriormente el pretor*, quien también tiene influencia en el mismo, concediendo en ciertos casos, a personas cuya situación les parecía digna de este favor, la protección de la acción in rem, por virtud de la cual podían hacer valer contra todos erga omnes sus derechos sobre la cosa.¹

No hay definición en Roma del derecho de propiedad, pues escapa por su sencillez y extensión, ya que es el derecho más completo que se puede tener sobre la cosa corporal.

Podemos tomar los elementos que en Roma se le atribuían a la propiedad, definir ésta, en términos generales, como la facultad que corresponde a una persona (propietario) de obtener directamente de una cosa determinada toda la utilidad jurídica que es susceptible de proporcionar; o como el señorío del hombre sobre la cosa, garantizado por el derecho objetivo, contra toda injerencia extraña.²

* PRETOR: Institución creada en 367 a.C., durante el fin de la República, a quien pertenece la administración de la justicia, debido a que los cónsules retenidos con frecuencia, no tenían lugar a emplear el tiempo en sus funciones administrativas.

1 Petit, Eugene. "Derecho Romano". Porrúa, México., 1984. p. 229.

2 Ventura Silva Sabino. "Derecho Romano". Porrúa, México, 1990. p. 145.

El estudio de la propiedad en Roma se limita a los diversos beneficios contenidos en la misma, los cuales se han resumido en el uso, el fruto y el abuso: ius utendi, que es la facultad de servirse de la cosa y aprovecharse de los servicios que pueda rendir fuera de los frutos; ius fruendi, como el derecho de recoger todos los frutos y el ius abutendi, como el poder de consumir la cosa y, por extensión, de disponer de ella de manera definitiva, destruyéndola o enajenándola.

El propietario contando con tales facultades tiene pues, sobre la cosa un poder absoluto, teniendo el derecho para hacer lo que mejor le parezca, imponiéndole, ciertas restricciones, de las cuales admitía varias el derecho romano. Entre las cuales se encontraban: las obligaciones de dejar una calle o camino público al margen de los ríos y canales navegables, la expropiación por causa de utilidad pública.

La expropiación es la facultad que tiene el Estado de privar a los particulares de su propiedad, por razones de intereses y conveniencia pública. En el derecho primitivo no existía, aparece en la época de Justiniano.³

De igual manera la Ley de las XII Tablas prohibía al propietario cultivar su campo o edificar hasta la línea divisoria de los fundos vecinos, debiendo dejar libre un espacio de dos pies y medio. Por eso, una línea de terreno de cinco pies separaba los fundos de tierra y las cosas. No podían adquirirse por usucapión.

Además el propietario de un fundo de tierra debe abstenerse de hacer trabajos que puedan cambiar el curso de las aguas de lluvia y sean susceptibles de dañar a los fundos superiores o inferiores. La Ley de las XII Tablas daba al vecino amenazado del perjuicio acción para hacer restablecer el estado primitivo en sus lugares.

La evolución histórica de la propiedad en Roma, nos muestra tres tipos: la quiritaria, la bonitaria y la provincial. La primera es la única conocida en los primeros tiempos. Era lo que se denominaba: dominium ex jure quiritium, en razón de estar sancionada por el derecho civil o quiritario.

³ Cfr. Eugene P., Op. Cit. p. 230.

Para ser propietario ex jure quiritium, era menester que se tratase de cosa res Mancipi;* que el propietario fuese ciudadano romano, pues sólo ellos tienen acceso a las instituciones consagradas por el derecho civil y que el dominio hubiese sido adquirido por mancipatio o por in jure cessio.**

La propiedad bonitaria se presenta en una época indeterminada a ciencia cierta, en la cual se presenta una transformación en la propiedad romana. Ya que en la época anterior la lisa y llana tradición o entrega de la cosa por el enajenante al adquirente no implicaba traslación de propiedad. Debido que el adquirente sólo obtiene la posesión de la cosa, en tanto el enajenante conserva la propiedad ex jure quiritium, hasta en tanto aquél la adquiriese definitivamente por usucapión, esto es, por prescripción adquisitiva, al año tratándose de bienes muebles y a los dos años si se tratase de inmuebles. En tanto no haya transcurrido dicho lapso, el vendedor sigue siendo el propietario, según el derecho civil o quiritario, así como considerar al comprador un propietario in boni, reconocido por el derecho natural.

Es en este momento donde el pretor, paulatinamente fue otorgando al adquirente todas las prerrogativas que el derecho de propiedad confiere a su titular, considerándose por este motivo como propiedad pretoriana.

De ahí tenemos que cuando el propietario ex jure quiritium le ha arrebatado la posesión (al adquirente) de la cosa transmitida, puede recuperarla ejercitando la acción publiciana. Además perteneciendo los frutos de la cosa al propietario in bonis, puede oponerse esta excepción al enajenante, en caso de

* Ulpiano nos da la enumeración de las cosas mancipi. Estas eran: a) los fundos de la tierra y las casas situadas en Italia y en la regiones investidas del jus italicum; b) las servidumbres rurales sobre los mismos fundos; c) los esclavos; d) las bestias de carga y de tiro, es decir, los bueyes, caballos, mulas y asnos. Gayo parece indicar la razón de ser de esta división al llamar res Mancipi a las cosas más preciadas. Para los romanos de los primeros siglos, entregados sobre todo a la agricultura, y

que este pretenda la percepción de aquéllos. Y para el caso de que el vendedor pretenda, haciendo valer el título que le otorga el derecho civil, puede ejercer la reivindicación.

El régimen de esta propiedad bonitaria es aplicable únicamente a las cosas mancipi, al menos al principio, pues el pretor la concedió, fuera de estos supuestos, en numerosas ocasiones en que el derecho quiritarario negaba a ciertas personas, pese a lo equitativo de sus pretensiones.

Otro tipo de propiedad en Roma la constituía la provincial, la cual se refiere a las tierras ubicadas fuera de la península itálica (fundos provinciales) y que pertenecían a esta por derecho de conquista.

Entre este tipo de propiedad se distinguían las tierras cultivadas, que en un principio eran repartidas gratuitamente entre las personas carentes de recursos. Pero bajo el Imperio ya no se conceden a título gratuito; se venden constituyendo una excepción respecto a las adjudicaciones que se hacían a los veteranos de las guerras, llamándoseles en general agri limitatis.

De este mismo tipo de propiedad provincial se encuentran las tierras incultas que se tomaban libremente por los particulares, mediante el pago de un tributo (stipendium) al estado, y por esa razón se les denominaba agri occupatorii.

En cuanto a los derechos que los poseedores tenían sobre estos fundos provinciales se puede señalar: transmitir el fundo por tradición a terceros. Transmitir la posesión a sus herederos, por causa de muerte. Percibir frutos y productos de la tierra y pese a que carecían de la acción reivindicatoria, podían recuperarlas de los usurpadores por medio de la in rem especial.

cuyas conquistas se limitaban al terreno de Italia, los fundos de tierra de esta comarca, las servidumbres rurales que facilitaban su explotación y los instrumentos de trabajo como los esclavos y los animales de carga y tiro, eran los elementos más importantes de la fortuna primitiva.

** Ver p. 5 modos de adquirir la propiedad.

Es pertinente señalar que bajo el imperio de Justiniano desaparece toda distinción entre las tierras provinciales, quedando equiparadas así con las itálicas.⁴

En cuanto al modo de convertirse en propietario de una cosa el derecho civil señala la mancipatio y la in jure cessio.

La mancipatio es una venta simbólica que se realiza a través de un procedimiento, en el cual el comprador como el vendedor comparecían ante un librepens y cinco testigos púberes y ciudadanos. La cosa objeto de venta, debía estar presente en el mismo momento, salvo que se tratara de inmuebles. El adquirente tomaba la cosa y declaraba ser propietario de ella, según las disposiciones del derecho civil, al par que pronunciaba la nuncupatio (declaración consistente en ciertas fórmulas preestablecidas por el jus civile). Al mismo tiempo, con un pequeño trozo de cobre golpeaba la balanza y lo enajenaba, en símbolo del precio abonado.

Transfiere inmediatamente la propiedad del objeto, pero no su posesión, la que sólo obtiene cuando le es entregado. Si el enajenante se niega a transferirlo, puede el comprador ejercer contra él la reivindicacion.

El vendedor debe garantizar la propiedad de la cosa vendida, siendo obligado a pagar el doble del precio obtenido en caso que la cosa no estuviese sometida a su dominio y adquirente fuese privado de ella por la reivindicación, que el auténtico propietario ejerciese contra él.

Al igual que el anterior la in jure cessio, su origen se remonta hasta épocas anteriores a la ley de las XII Tablas.

Se diferencia de las mancipatio en que debe realizarse ante un magistrado, es decir, in jure (el pretor en Roma y el presidente en las provincias).

4 N. Oderigo, Mario. "Sinopsis de Derecho Romano". Ed. Depalma, Buenos Aires, 1982. p. 182.

Por otro lado los textos nos dan informes muy poco explícitos acerca de la primera forma de propiedad, convirtiéndose en algo obscuro. La historia de las sociedades primitivas demuestra que ésta atraviesa por tres fases bien distintas: la comunidad agraria, cuando el terreno pertenece a todos los miembros de la tribu, después la propiedad familiar, cuando cada familia llega a ser única propietaria, y por último la propiedad individual, cuando las cosas son susceptibles de pertenecer a cada ciudadano.

El pueblo romano pudo haber conocido estos diferentes estados, pero su origen real se pierde en las páginas de su historia.

Algunos autores hablan de que la propiedad perteneció (tratándose del territorio) al pueblo, convirtiéndose después en propiedad privada por concesión del estado.

Encontramos que en el devenir de la historia de Roma la propiedad no cuenta con las características con que actualmente la conocemos, pero mantiene los rasgos fundamentales que la harán que ésta se convierta en una de las principales instituciones del derecho civil. Recordemos que en un principio no fue definida, sino representada con sus principales características. En cuanto a la terminología referente a la propiedad, tenemos que ésta en los primeros siglos la llamaban propiedad mancipium, de mano capere -asir con la mano- era aprehender materialmente la cosa. Se le concedió posteriormente un poder de señorío, denominándosele dominium; ya en una época avanzada se le conocerá como propietas y el titular propietarius.

La propiedad en Roma, a pesar de la falsa creencia de algunos autores, "estaba subordinada a ciertas modalidades", unas de intereses de los vecinos y otras de carácter público, y que data de la época de las XII Tablas.

El ejemplo más claro de no considerar a la propiedad como un derecho exclusivo, a su absoluta y perpetua potestad, lo encontramos en la propiedad, ya que estos fundos pertenecen al -

Estado, a quien como señal de su derecho los particulares le pagan un tributo, siendo en consecuencia éste el facultado para otorgar únicamente la posesión a los particulares.

B. EN EL MEXICO ANTIGUO.

Tenemos en la historia un auxiliar de primer orden en el conocimiento de los asuntos de gran importancia, ya que con ella logramos el cabal y la certera comprensión de nuestra realidad.

Nos limitamos al estudio de los tenochcas que dominaban gran parte del territorio de la República Mexicana, ya que tenían una de la sociedades aborígenes más evolucionadas a la llegada de los peninsulares, así como al pueblo Maya, quien por sus condiciones peculiares del suelo y clima en que se desarrolló, presenta evidentes diferencias con los aztecas.

Entre los grupos que habitaron el altiplano mesoamericano destacan por su organización social los aztecas. Pueblo venido de Aztlán, situado al noroeste de nuestro país. Su forma básica de organización la constituían los Calpullis*, los cuales tenían en propiedad colectiva ciertos terrenos, destacándose en un principio el interés común por encima de los demás integrantes.

El desarrollo del pueblo azteca se debe en gran medida a que tiene como práctica principal la guerra, la cual posibilita la imposición de su sistema de vida, que le va dando margen a presentar un régimen jurídico, de trabajo, así como de propiedad y otros tantos que lo harán diferente de los otros grupos contemporáneos, de ahí que a la llegada de los conquistadores sea una sociedad consolidada y quien enfrente la misma de una manera franca, así como el oponer una resistencia a la transculturización española.

* "Barrio de gente conocida y linaje antiguo". Palabra que se deriva de los vocablos Calli que significa casa, y Pulli que indica agrupación de cosas semejantes.

El problema de la propiedad se ve acentuado en la sociedad azteca a través de la cuestión territorial, agrupándose por un lado la concerniente a la propiedad perteneciente al calpulli y la otorga a los pipiltin -nobles- la cual constituía la propiedad privada, -pudiéndose pasar mortis causa a sus descendientes-.

En este aspecto, la sociedad azteca en tiempos de la conquista, se encontraba en un estado de transición, estos es, estaba pasando de la propiedad colectiva hacia formas de la propiedad privada.

Es debido a lo anterior que encontramos en la organización azteca en lo referente a la propiedad como una cuestión de carácter público más que privado, toda vez, que aquélla era la propia base del poder público y en muy limitados casos había una forma de pertenencia a nuestra propiedad privada.

Unas tierras pertenecían al rey en lo personal, otras en calidad de tal. Otras más se utilizaban para el sostenimiento de la nobleza, o bien por el tiempo en que desempeñaba algún cargo, otras pertenecían a éstos en forma hereditaria, pero no podían ser vendidas o bien donadas.

En los ya citados calpullis la propiedad territorial era de carácter comunal, repartidas entre parcelas que podían ser cultivadas por las familias que lo integraban, dentro de las cuales, se transmitía solamente el uso de las mismas y de manera sucesoria, esto mientras no abandonarán las parcelas o el cultivo por más de dos años. ⁵

Con el calpulli encontramos la base de la división geográfica y política de los aztecas. En un principio era determinante el parentesco para conformar el calpulli, que más tarde cede ante los lazos organizativos y políticos. Con base

5 Margadat, S. Guillermo F. "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano". Ed. Esfinge, México, 1988. p. 17.

en la personalidad jurídica del calpulli se le daba en propiedad esa heredades, que a la vez eran poseídas y usufructuadas por los integrantes del mismo.⁶

Además en el régimen de la propiedad de esta sociedad esta determinada de acuerdo con las categorías sociales: gobernantes, nobles, comunidad en general. La única propiedad propiamente dicha era la del rey, esto es, no tenía limitación alguna, en cuanto a enajenarla, transmitirla, cederla, etc. Podríamos señalar que es el tipo de propiedad que más se aproxima a la conocida en Roma, en la cual como ya hemos visto, el titular podía ejercer en ella los actos de dominio y de administración en forma cuasiabsoluta, ya que en cuanto a las demás formas de la tenencia, había una gran regulación para realizar alguno de los citados actos, de la que se desprenden limitaciones. Por lo que para hacer uso de algún atributo o facultad de la propiedad, era determinante la clase social.

Es por ello que, y por otro lado, la nación azteca se aproxima a las características de lo que es un Estado. Esto es: contar con un espacio en el cual están asentados, mismos que se van ensanchando a costa de los pueblos vencidos y sometidos; la tierra se convierte, en factor fundamental de dominio y de diferenciación social. Los pueblos vencidos reconocen a los aztecas el dominio de las tierras, brindándoles a su vez, tributos y servicios cuando son requeridos. Es de consideración el señalar que por medio del usufructo de estas tierras que se transmiten por generación, se va consolidando una posesión plena. Lo inverso sucede en las familias nobles de los aztecas, que por herencia, así como por enajenación van constituyendo la propiedad privada, en detrimento de la propia comunidad.

A medida que avanza el pueblo azteca, los lazos de vecindad se debilitan para dar paso a los de individualidad, así como de herencia, división de trabajo y en particular se

⁶ Medina Cervantes, José R. "Derecho Agrario". Harla, México, 1987. p. 37

empieza consolidar una propiedad privada.

Otro pueblo de especial consideración -como lo habíamos señalado- lo constituye el Maya, el cual en su sistema de organización adopta un sistema comunal, en cuya virtud poseen grandes extensiones de tierras para obtener los productos necesarios para la subsistencia. Pero en este sistema no encontramos una consolidación de la propiedad, no por parte de la comunidad, ni por los particulares, toda vez que abandonan las mismas, emigrando el grupo de población hacía otros lugares propicios para realizar nuevas sementeras. Este sistema de vida determinó la posesión precaria de la propiedad y en particular de la territorial de ahí su régimen diverso al imperante entre la población del Valle de Anáhuac. ⁷

Las características de la propiedad no pueden ser debidamente comprendidas sin conocer los precedentes singulares de la propiedad territorial en México, los cuales tienen sus bases más importantes en una etapa posterior.

C. EN LA COLONIA.

El reparto de tierras a favor de los españoles inicialmente fue gratuita, ya que más tarde se combina con la compraventa. La asignación de las tierras y demás bienes a los españoles formó parte de una política global de colonización e incremento y diversificación de la actividad productiva. Mediante las "Capitulaciones" se creaba la ciudad, villa, etc., cuidando una adecuada localización geoeconómica. Se recomendaba crear la ciudad, villa, cerca del mar, con agua y aire, con montes, tierras de labranza, con minas, terrenos para solares y así edificar casas, plazas, iglesias y disposiciones para repartir las tierras entre los conquistadores.

⁷ Lemus García, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano". Porrúa, México, 1987. p. 74.

Estos lineamientos son determinantes para el régimen de la propiedad durante la colonia y por consecuencia las diversas formas de tenencia de la tierra. En este esquema se combinan sistemas de propiedad con objetivos y organización contrapuestos, como el de los indígenas y el de los españoles. Aclarando que en la época anterior a la colonia se conoció, y a la vez se practicó el régimen de propiedad privada, que se conjuga con los calpullis, usufructuados por la mayoría de la población, así como la propiedad de los nobles y en especial la del rey.

Tenemos de resumida manera que los rasgos de la tenencia de la tierra de la época en cuestión se limitaba a una propiedad individual y comunal.

La primera consistía en la potestad del soberano de donar determinadas tierras en recompensa de los servicios prestados a la Corona.

Esta donación hecha mediante la práctica de un procedimiento administrativo realizada ante el cabildo, el virrey y el gobernador, quien hacia la asignación del predio. Debiendo cumplir el beneficiario con ciertos requisitos como eran: tomar posesión de la tierra tres meses después de otorgada, poblar y edificar los terrenos y cultivar o hacer producir la tierra, así como la prohibición de enajenar, en los primeros cuatro años, además a los que abandonaran las mismas se les castigaba con multa y el decomiso de las tierras donadas. ⁸

El descubrimiento, la conquista y la población de la Nueva España se realizó en su parte fundamental, con fondos particulares; la Ley XVII, Título primero, de la Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, ordena "que ningún descubrimiento, ni población se haga a costa del rey". En esta virtud, los particulares que participaron en la empresa de la

⁸ Cfr. Medina C. Op. Cit. p. 53

conquista de los nuevos territorios descubiertos de América, se hacían acreedores a una recompensa reconocida por las leyes de partida.

En cuanto a la segunda forma de propiedad, los españoles no le atribuyen la importancia de la individual, sin embargo, varias de las instituciones de este tipo vigente en la metrópoli, fueron introducidas por los españoles en la fundación de los pueblos de la Nueva España, tales como el ejido. La Ley VII, Título VII de la Recopilación establecía: "el término y territorios, que se dieren a poblador lo que fuere menester para los solares del pueblo y exido completamente, y dehesa en que pueda pastar abundantemente el ganado, que han de tener los vecinos, y más otro tanto para los propios del lugar; el resto del territorio y termino que se haga quatro partes: una de ellas, que escogiere, sea para el que esta obligado a hacer el pueblo, y las otras tres se reparten en suertes iguales para los pobladores".

Además de la disposición anterior que da cabida a la creación de una propiedad de carácter comunal, como lo fueron los ejidos, así como los bienes pertenecientes a los ayuntamientos para la prestación de los servicios públicos, la Corona ordenó el respeto a la posesión de las tierras de los pueblos aborígenes y organizar las comunidades en condiciones similares a las que venían observando desde la llegada del extremeño.⁹

Es de llamar la atención el hecho de que el origen del régimen de propiedad tiene sus inicios en esta etapa de nuestra vida como nación. Ya que en nuestro artículo 27 constitucional, donde se elevan a este rango los principios rectores de la propiedad en nuestro país.

9 Cfr. Lemus G. Op. Cit. p. 89 y ss.

Existen teorías que pretenden explicar el origen de la propiedad, entre las que se encuentra la patrimonialista, la cual parte del hecho de considerar al rey de España dueño absoluto de dichos recursos; dando por este motivo, a la propiedad establecida en esta etapa un carácter de precaria; -- todo lo existente en estas tierras podían ser de los súbditos, en tanto la voluntad de rey no dispusiera lo contrario.

Es con el descubrimiento de América, así como con el sometimiento de los naturales a la Corona de Castilla, donde se da lugar a la gran controversia suscitada en el siglo XVI, en torno a los justos y legítimos títulos correspondientes a los reyes de Castilla. Este se presenta con la emisión de las Bulas Alejandrinas, dictadas el 3 y 4 de mayo de 1493, invocadas por la Corona de Castilla para fundar y justificar su derecho sobre las tierras de ultramar, en los términos siguientes:

"Por donación de la Santa Sede Apostólica y otros justos y legítimos títulos, somos Señor de las Indias Occidentales, islas y tierra firme del Mar-Oceano, descubiertos o por descubrir y estan incorporados en nuestra real Corona de Castilla".

La segunda Bula papal "Inter Caetera" contiene el siguiente párrafo:

"Y para que remunerados con libertad de la gracia Apostólica, tomeis con mayor esfuerzo una asunto de tan grave negocio; de nuestro propio motu, no a instancia vuestra, no de otra persona en vuestro nombre, sino de nuestra voluntad, y cierta ciencia y usando de la Apostólica potestad, con la autoridad de Dios todo Poderoso, concedida a Nos en el Bienaventurado San Pedro, y con la del Vicario de Christo, de la cual gozamos en la Tierra, os damos a Vos los Reyes de Castilla, y de León, y a vuestros herederos, y sucesores para siempre, por el tenor de las presentes, todas las Islas y Tierras firmes, que hubieses descubierto, y en adelante descubriéis ácia el Occidente, y Medio-Dia, tirando o asignando una Linea desde el Polo Artico, que es el Septentrion ä Polo Antartico, ó Medio Dia; bien estén las Tierras firmes, é

Islas halladas y que en adelante hallaréis ácia la India o otra parte, la cual dicha linea diste de cualesquiera de las Islas, llamadas de las Azores y Cabo Verde, sien leguas ácia el Occidente, y Medio-Dia: (baxo de la condición de que todas las Islas y Tierra firme descubiertas, y que descubriés, desde la expresada Linea ácia el Occidente, y Medio-Dia, no esten posseyno actualmente por algùn otro rey, o Principe Christiano, ni lo hayan estado antes de ahora hasta el día proximo pasado de la natividade de Nuestro Señor JesuChristo, desde el qual comienza a correr el año presente de mil quatrocientos noventa y tres, quando algunas de las dichas Islas fueron descubiertas y halladas por vuestros capitanes y soldados) y os las assignamos con todos sus señoríos, ciudades, fortalezas, lugares, y villas, derechos, jurisdicciones, y pertenencias: y os hacemos, constituimos, y reputamos a vos, vuestros herederos y sucesores por verdaderos señores de dichas Islas y Tierra firme, con plena, libre y omnímota potestad, autoridad y jurisdicción".¹⁰

Este es documento y fundamento histórico-jurídico de la propiedad en la Nueva España y de la legitimidad de las atribuciones de los reyes de España para disponer del territorio americano como cosa propia y el cual suscitó una controversia de siglos.

Es dable considerar que paralelos a los anacrónicos argumentos, en perjuicio de los naturales, resaltaban hombres que defendían los derechos de los mismos, entre los cuales encontramos a Francisco de Villoria, catedrático de la Universidad de Salamanca, quien señalaba que las tierras de los hombres de éstas no carecían de dueño, por lo que ni por

10 Cfr. ibid. p. 78

derecho natural o divino, el rey podía apropiarse de ellas. Pero después argumentó: "si los naturales persisten en su malicia promoviendo la perdición de los españoles, si persisten en los sacrificios humanos y en sus prácticas inhumanas; y si libre aceptan la voluntad del rey de España, ya sea por razones de alianza o bien por carecer de la habilidad necesaria para su justa administración. Con apoyo de estos argumentos los peninsulares daban a los naturales las cartas de sometimiento para dar legitimidad a la conquista".

Aparejado a las Bulas papales tenemos el famoso Tratado de Tordesilla, el cual daba una precisión más clara de los límites pertenecientes a España y Portugal. Dicho tratado, celebrado en la villa del mismo nombre el 7 de junio de 1494, se ha esgrimido como título legítimo para fundar los derechos de los españoles sobre territorio americano.

Entre otro de los argumentos españoles para justificar su derecho de propiedad sobre las tierras sometidas tenemos el "Derecho de Conquista", considerando a éste como una institución legítima, además reconocido por el derecho internacional de la época, sancionado por el derecho español, como se colige del código de las Siete Partidas: "las cosas de los enemigos de la fe, con quien non ha tregua, ni paz el Rey, quien quieras que las gane, deven ser suyas; fueras ende villa, o castillo, camaguer alguno que la ganase, en salvo fancaría el señorío della al Rey, en cuya conquista la gana. empero deuen fazer el Rey señalada honra, e bien, la que la ganasse".

El antecedente de todas estas disposiciones los encontramos en el derecho romano, que tanta influencia tuvo en la conformación definitiva de las instituciones españoles.

En el sistema jurídico romano, como otra forma de adquisición de la propiedad, existía la ocupación bélica, como una institución legítima, por medio de la cual el vencedor se apropiaba de todos los bienes del enemigo, así como de los prisioneros de guerra a quienes sometían a la esclavitud. Pero

encubierto este título los españoles preferían llamarle cristianización, pacificación o bien población de las tierras descubiertas.

Otro argumento más de los españoles para dar legitimidad a sus posesiones en tierras descubiertas lo constituía la institución de la prescripción adquisitiva, sin embargo, éste puede ser debatido en atención a que la usucapión requiere de una serie de requisitos y condiciones, como son: el justo título, la buena fe, una posesión de dominio, pública, pacífica y continúa, no satisfecho por los españoles en el caso a tratar.

Es por ello que las tierras de ultramar pasaron a integrar el patrimonio privado de los reyes de España, fundándose en que les fueron dadas por la Santa Sede, como ya señalamos a través de las Bulas Alejandrinas.

Por otro lado, el patrimonio de los reyes estaba constituido por los bienes que les correspondía como individuo particular, independientemente de su calidad real; patrimonio que seguía conservando, aún abdicando o abandonando su cargo.

De igual manera correspondía a los monarcas la administración del real patrimonio, así como el de la Corona. El primero estaba formado por el conjunto de bienes y derechos que estaban destinados al sostenimiento de la casa real, esto es, gastos de los palacios reales. En cuanto al segundo, eran bienes, derechos, rentas, productos y toda clase de ingresos destinados a cubrir los gastos por concepto de la administración pública.

Es oportuno agregar, que algunos autores consideran, que por su naturaleza los dominios de América entraron a formar parte del Derecho público.

El rápido bosquejo aquí señalado de la legislación colonial indica la adopción de un avanzado concepto de propiedad, con caracteres bien definidos; "sobre el dominio

individual flotó siempre el del Monarca", en forma tal que la propiedad de las tierras constituía una verdadera función social, puesto que ella se conservaba mediante el cumplimiento de determinadas obligaciones, entre otras, las de hacer producir y poblar las tierras, que eran impuestas para preservar el interés general. ¹¹

¹¹ Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Porrúa, México, 1988. p. 363.

CAPITULO SEGUNDO

APLICACION DE LA PROPIEDAD EN NUESTRAS CONSTITUCIONES

CAPITULO SEGUNDO

APLICACION DE LA PROPIEDAD EN NUESTRAS CONSTITUCIONES

A. EN LA CONSTITUCION DE 1824.

Por virtud de la independencia, se produjo en el país una reacción contra todo lo tradicional. Una vez consumada ésta en 1821, el primer problema con que se enfrentó la nación fue la de buscar la forma más conveniente para organizarse. Carecíamos de práctica en la administración, recordemos que fueron trescientos años de dominación española y que eran precisamente ellos quienes se encargaban de la cosa pública; además eran muy precarias las ideas que al respecto nos habían llegado del viejo continente sobre esta cuestión, es decir, pensamientos como los de Rousseau, Voltaire, Locke, eran privilegio de algunas cuantas personas. Por otro lado sólo contábamos con el modelo del vecino país, que tan buenos resultados estaba dando en aquellas latitudes. Fue con tales instrumentos y con muy buenos propósitos como se lanzaron hombres como Lorenzo de Zavala, don Valentín Gómez Farías, don Crescencio Rejón, don Miguel Ramos Arispe, quien a su talento y erudición, unían la práctica y la experiencia parlamentaria adquiridas en las Cortes de Cadíz, así como don Carlos Ma. de Bustamante, el padre Fray Servando Teresa de Mier, sólo por mencionar algunos que lucharon en conseguir una forma de constituirnos.

Los aspectos troncales para consumir la independencia los establece Agustín de Iturbide en el "Plan de Iguala" (febrero 24, 1821), que establece como forma de gobierno una monarquía constitucional, respaldada por el ejército de las tres garantías. El 24 de agosto del mismo año se celebra el "Tratado de Córdoba", donde se reitera la postura monárquica, con la siguiente distribución de poderes: el legislativo en las Cortes y el ejecutivo en la Regencia. Esto desemboca en el "Acta de Independencia", de 28 de septiembre de 1821, en el que nuestra patria se configura como nación soberana e independiente de la

antigua España, con quien en lo futuro no mantendrá otra unión que la de amistad estrecha en los términos establecidos por los tratados.

Más la vida propiamente del Estado mexicano arranca con la "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos", de 4 de octubre de 1824, donde en su artículo cuatro se establece que la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república, representativa, popular, federal, con asiento territorial en lo que comprendía la Nueva España, la Capitanía de Yucatán, las Provincias de Oriente y de Occidente, la Baja y Alta California y "...los terrenos anexos e Islas adyacentes en ambos mares".

En cuanto a la materia a tratar y que además constituye el verdadero embrión constitucional es el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", de 22 de octubre de 1814, que en su artículo 34 reconoce el derecho a los individuos de adquirir la propiedad y su correspondiente ejercicio con apego a la ley. Esto se complementa con lo asentado en su artículo 35, que protege al propietario en sus derechos sobre sus bienes y anticipa que no puede ser privado de sus propiedades "...sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación".¹²

La nueva vida de la nación mexicana, estará en lo sucesivo permeada de los contrastes que se darán en las disposiciones jurídicas debido a los embates que se presentarán entre liberales y conservadores. Respecto a la propiedad y específicamente a la territorial el Estado dictará normas de

¹² Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". Porrúa, México, 1980. pp.23, 27.

carácter jurídico-económicos que traeran aparejadas grandes transformaciones, que incluso impactarán hasta nuestros días.

Es así como el día 20 de noviembre de 1823, se presentó el Acta constitutiva sobre la cual se determinaba la forma federal de constituirnos, aprobándose sin variantes el 24 de enero del año siguiente bajo el nombre de "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana" y que posteriormente fue aprobada el 3 de octubre del mismo año, firmada el 4 y publicada al siguiente bajo el nombre que hemos señalado. ¹³

Esta constitución estuvo en vigor hasta 1835, inalterada hasta esa fecha, toda vez, que en la misma se señalaba que no sufriría modificación alguna sino hasta 1830, pero ni las posteriores a la misma llegaron a variar la estructura de la misma.

En lo conserniente al tema a tratar, establecía en su artículo 112, fracción III, lo siguiente:

"Las restricciones de las facultades del presidente, son las siguientes:

III. El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y por el gobierno". ¹⁴

13 Cfr. Tena Ramírez. Op. Cit. p. 154.

14 Cfr. "Derechos del pueblo mexicano". T. IV. Ed. Cámara de Diputados. p. 584.

La citada constitución al estar permeada de los principios filosóficos abanderados por los pensadores franceses consagraba alguno de los derechos fundamentales del hombre entre los que se encontraba el de la propiedad, considerado de una manera cuasi-absoluta dejando apreciar una precaria intervención del Estado.

Vemos que por vez primera, como nación independiente, hacemos uso de facultades que nos son propias, conllevando a una organización así como a la proclamación de una constitución, la cual consagrará la manera de actuar de nuestro pueblo, pero como ya hemos señalado, nacemos carantes de una forma para administrarnos, perviviendo los anacrónicos modelos españoles, permeados un tanto cuanto de ideas liberales venidas de pensamientos europeos, es por ello que encontramos en esta ley fundamental, a la propiedad, como un derecho inalienable del hombre, concepción, producto del pensamiento iusnaturalista de la época, adoptando los caracteres de que gozaba en Roma, es decir, cuasi-absoluta, como ya la hemos visto en el capítulo anterior.

Además, este documentos constitucional, así como los demás que se citarán, exceptuando el de 1917, adolecían de algunos defectos como característica y consecuencia de estar experimentando la aplicación de diversos regímenes, tal era el caso de que básicamente se referían a la parte orgánica del Estado mexicano, abandonando en algún grado su parte dogmática, parte básica y toral de la vida política de un país. Protege a la propiedad, haciendo alarde de un contenido liberal, consecuencia de una declaración de derechos del hombre, observada en Francia en 1789, pero olvidándose de cual es origen de ésta.

B. EN LAS SIETE LEYES DE 1836.

Los diferentes enfrentamientos entre quienes querían adoptar un sistema centralista por un lado y federal por el otro, trajo la adopción del primero en 1836 y por consiguiente la derogación de la constitución hasta ese momento vigente (1824), sepultando la autonomía de los miembros de la federación, clasificándolos como departamentos, que habían costado tanto empeño y sacrificios en beneficio de la soberanía.

La implantación de la misma trae como consecuencia un variación en la manera de estructurarnos y variación en los correspondientes ordenamientos legales, así como en sus instituciones; como ejemplo de lo anterior y respecto al tema en cuestión tenemos en el artículo segundo, fracción III de la primera ley; cuarenta y cinco, fracción III de la tercera; y dieciocho, fracciones III, V y VI de la cuarta, de las leyes constitucionales de la República mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836:

"Artículo 2º.- Son derechos del mexicano.

III. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro ministros en la Capital, por el gobierno y junta departamental en los departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, en caso de haberla.

La clasificación de dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los departamentos ante el Superior tribunal respectivo.

El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo.

Artículo 45.- No puede el Congreso General:

III. Privar de su propiedad directa ni indirectamente a nadie, sea individuo, sea corporación eclesiástica o secular.

Artículo 18.- No puede el Presidente de la República.

III. Ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación sino en el caso y con los requisitos que detalla el párrafo 3º, artículo 2º de la primera ley constitucional.

V. Enajenar, ceder o permutar, ciudad, villa, lugar o parte alguna del territorio nacional.

VI. Ceder ni enajenar los bienes sin consentimiento del congreso".

Se vislumbra en el mismo todavía un contenido individualista, es decir, sigue permaneciendo en su espíritu las ideas derivadas de la Revolución francesa, en donde se consagra ante todo, una protección a los derechos del hombre, entre los que se encuentra el de la propiedad, haciendo una excipiente cita sobre la privación de la misma por causa de utilidad pública, previo el agotamiento de una serie de requisitos y formalidades para hacerla operativa. ¹⁵

C. EN LAS BASES ORGANICAS DE 1843.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana, sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843 y publicadas el 14. Siendo el resultado de una turbulenta etapa por la que ha pasado nuestra nación en su lucha por conseguir una forma de gobierno.

Entre los años de 1841 y 1843, se nombró una Junta Legislativa, integrada por "notables" quienes elaboraron lo que se denominó "Bases de Organización Política de la Nación". El

15 Ibidem. p. 586

nuevo texto se integraba de XI títulos y 202 artículos, cuya vigencia sólo sería de tres años, pues la lucha nacional por cambiar la forma de gobierno y retornar al sistema federal aún no cesaba; por el contrario, se había encendido ante las imposiciones del gobierno centralista, el despótismo y la arbitrariedad. 16

En el artículo 9º, fracción XIII, de dichas Bases, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a y publicados por Bando Nacional el 14 de junio de 1843, establecía:

"Artículo 9º.- Derechos de los habitantes de la República:
XIII. La propiedad es inviolable, sea que pertenezca á particulares ó á corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según leyes, ya consista en cosas, acciones ó derechos, ó en ejercicio de una profesión ó industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización en el modo que disponga la ley". 17

Este dispositivo jurídico contenía las mismas fórmulas que las que antecedieron, prevaleciendo el derecho de propiedad, así como su protección en favor de los particulares, requiriendo para efectuarla de procedimientos o formalidades, como se colige de la lectura del artículo anteriormente citado.

16 Calzada Padrón, Feliciano. "Derecho Constitucional". Harla, México, 1990. p. 78.

17 "Derechos del pueblo mexicano". cit. supra p. 587.

D. EN LA CONSTITUCION DE 1857.

En el año de 1856 se convocó a un Congreso Constituyente - el cual tendría como resultado la promulgación de la Constitución de 1857, entre ellos destacaban distinguidos intelectuales como Ponciano Arriaga, José Ma. Mata, Melchor Ocampo, Ignacio Ramírez y Francisco Zarco.

En lo fundamental, esta nueva Carta Magna, se apega a la del 24, inspirada más fuertemente los principios ideológicos de la Revolución francesa.

El artículo 27 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857 señalaba:

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

"Ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su caracter, denominación ú objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio ú objeto de la institución".¹⁸

Un elemento básico para la expedición de la constitución citada lo constituyo Ponciano Arriaga, en quien se sintetizan las inquietudes liberales de la época. Arriaga hace un estudio sobre el sistema de propiedad en México, aspirando a su modificación con objetivos sociales para que éste contribuya al desarrollo de la nación. Considera que el defender demasiado a la propiedad ha tenido como consecuencia que los detentadores de este derecho rivalicen con el Estado mexicano, incluso al

18 "Derechos del pueblo mexicano". id. p. 594.

permitir que en sus terrenos se establecieran extranjeros, o bien vender sus heredades a gobiernos o naciones extrañas.

Otra intervención de gran importancia es la de Isidoro Overa, quien hace una crítica al sistema de propiedad al considerar que no se ha aportado beneficio alguno a la sociedad. Pensamientos que romperan con la estructura tradicional de esa institución jurídica.

En el primer párrafo del artículo anteriormente citado se reafirma el criterio liberal romano de usar, gozar y disponer de la cosa con la única limitación de lo prescrito por las leyes. "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública".

E. EN EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL DE 1917.

El movimiento revolucionario que estalló en 1910 tendrá como resultado la proclamación de nuestra vigente Carga Magna, recogiendo las aspiraciones de las fracciones levantadas en armas y que fue resultado de la agitación de ideas liberales, que durante la centuria pasada revolucionaron a la nación, logrando conseguir el reestablecimiento de una república, representativa, democrática y federal.

En este ordenamiento jurídico encontramos por vez primera la incursión de derechos no exclusivos de particulares, sino de grupos de personas y que conoceremos como derechos sociales, específicamente en su artículo 27 donde se define el régimen de propiedad, dotándolo de un carácter institucional, en el que la nación es la propietaria original, y como consecuencia de ello, transfiere la posesión y el dominio de la misma para constituir la propiedad privada y social.

Es de esta manera como la propiedad romanista, fundada en los caracteres ya señalados, fue la que prevaleció hasta los albores de nuestra independencia. A sus sombra se fue presentando la concentración de la propiedad en unas cuantas manos, agravando de esta manera la situación económica del país.

Haciendo un análisis somero al esbozo anterior, señalaríamos que es una lucha por definir y orientar a la propiedad, que tiene como escenarios máximos los congresos de 1857 y 1917. Resultado de corrientes liberales y progresistas. En la Carta del 17 "es definitiva la concepción de la propiedad originaria en favor de la nación"; como se desprenderá de los capítulos que posteriormente se analizarán.

CAPITULO TERCERO

**FUNDAMENTACION JURIDICO-DOCTRINAL
DE LA INTERVENCION DEL ESTADO**

CAPITULO TERCERO

FUNDAMENTACION JURIDICO-DOCTRINAL DE LA INTERVENCION DEL ESTADO

A. INDIVIDUALISMO Y LIBERALISMO.

El siglo XVIII ha sido de gran trascendencia para la vida de la humanidad, ya que en él se aglutinan pensamientos, corrientes, ideas, de siglos anteriores y de grandes hombres que van a encontrar su escenario en dicho siglo. Ideas como las de Bodino, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, Kant, por sólo mencionar algunos, van a tener gran repercusión, a tal grado, que hasta hoy no se han refutado varios de ellos, manteniéndose aún vigentes. En la centuria pasada se verán objetivizar estas ideas, es decir, pasarán de lo formal, de lo puramente idéitico a lo real, a lo material, a lo práctico. División de poderes, soberanía, voluntad general, son tan sólo algunas instituciones que las estamos viviendo y que han servido como camino para lograr una convivencia más justa y más equitativa, pero que para surgir hubo de pasar mucho tiempo, así como de tolerar muchas vicisitudes para poderlas contemplar en el plano real. Además, la humanidad hubo de haber pasado por una revolución que traería consigo muchas muertes, cambios radicales, sepultar ideas anacrónicas y figuras ya no acordes con las circunstancias y necesidades de la época.

Cabe en este orden de ideas, el citar algunos de estos hombres, así como sus principales postulados que traieran aparejado una nueva forma de ver las cosas, ofreciendo nuevas formas, nuevas bases sobre las que descansa la estructura de la sociedad, que se verán aparecer durante el siglo de la ilustración.

Con lo que respecta a nuestra institución en estudio, John Locke, quien nació en Inglaterra en el año de 1632, en su "Ensayo sobre el gobierno civil", nos da una explicación sobre el origen de ésta, señalándole un carácter divino, indicando "que Dios ha dado la tierra en común a los hombres" otorgándole razón para que se sirva de ella de la manera más apropiada a sus necesidades. No teniendo nadie poder de dominio sobre cosa alguna. Advierte que el único título que da derecho sobre los objetos es el propio trabajo, ya que es el esfuerzo lo que le otorga el carácter de propietario sobre ellos: "No cabe duda de quien se sustenta de las bellotas que recogió al pie de una encina o de las manzanas arrancadas de los árboles del bosque, se las ha apropiado para sí mismo..." "...El animal pertenece al que puso su trabajo en cazarlo, aunque antes perteneciere a todos por el derecho común".¹⁹

De esta manera se va acercando a lo que corresponde como propiedad privada. También señala que la medida de todas esas cosas lo constituye sus propias necesidades, es decir, lo que el hombre utiliza de una manera indispensable es lo que le dará derecho sobre las cosas, al respecto indica: "La medida de la propiedad la señalo bien la naturaleza, limitándola a lo que alcanza el trabajo de un hombre y las necesidades de la vida".²⁰

De igual manera señala que el crecimiento humano y la insuficiencia de tierra, trae como consecuencia el establecimiento de límites y la regulación de la existencia por medio de leyes, protegiendo la propiedad de los individuos.

19 Cfr. John Locke. Op. Cit. pp. 24 y 25.

20 Ibidem. p. 28

Otro de los grandes hombres que descollo durante la centuria dieciochesca, fue sin lugar a dudas, Juan Jacobo Rousseau, para quien la manera de mantener vivos los derechos del hombre, se logra sólo mediante la asociación de los mismos, a través de un "Contrato Social" y que sólo con él se recobrarán sus primitivos derechos así como la recuperación de su libertad natural, resumiendo su ideología en lo siguiente: "Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo".

Los anteriores pensamientos, junto con los de otros tantos, no fueron sino resultado de una etapa en que el poder absolutista del monarca era que él marcaba las pautas a seguir. Frente a estas ideas los pensamientos, como los anteriores, van encontrando cabida en la centuria pasada; y es así como las anteriores elucubraciones van encontrando campo fértil en esta época, toda vez, que están sustentadas por principios tan fuertes como es el de la igualdad, derecho inherente al hombre, mismo que debería de estar por encima de cualquier orden, el de ser respetados por ordenamientos jurídicos, entre otros, ya que como lo habíamos señalado anteriormente, constituyen los pilares sobre los cuales descansa toda estructura política.

Todos estos razonamientos van a exaltar al individuo, hasta tal grado, de que éste va a constituir la entidad base y suprema de toda sociedad y a cuya protección debería de estar encaminada la actividad estatal. Es así, como aparece en Francia la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789", protegiendo al hombre en lo personal, por encima de cualquier obstáculo, constituyendo el individualismo-liberalismo,²¹ apartando al Estado de toda intervención,

21 Burgoa Orihuela, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Porrúa, México, 1986, p. 30.

dejando a los sujetos en actitud de desarrollar libremente su actividad, reprimiendo toda forma de coalición de gobernados que pudieran reclamar sus intereses comunes y no permitiendo ningún sujeto entre el Estado y el individuo, apareciendo la famosa fórmula "dejar hacer, dejar pasar".

Toda esta serie de ideas traera como consecuencia la implantación de las mismas en nuestros ordenamientos jurídicos, como ya hemos visto, y por lo tanto una protección a los derechos del hombre, aún en detrimento de la propia sociedad, teniendo al hombre como base y razón de ser del Estado, con la consecuente problemática que trae la adopción de tal sistema.

a. DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO.

Afloración de ideas que a más de surgir en europa y en particular en Francia, recorrieran gran parte del mundo formando parte básica de los pensamientos liberales de la época y que constituirán la piedra angular sobre la cual descansarán todas o por lo menos la mayor parte de las estructuras políticas, económicas y sociales del orbe.

Art. 1º. Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales no pueden fundamentarse sino en la utilidad común.

Art. 2º. El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Art. 3º. El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ninguna corporación ni ningún individuo puede ejercer autoridad que no emane de ella expresamente.

Art. 4º. La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudique a otro; también el ejercicio de los derechos

naturales de cada hombre no tienen más límites que los que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de los mismos derechos. Estos límites no pueden ser determinados sino por la ley.

Art. 5º. La ley no tiene derecho de prohibir sino las acciones nocivas a la sociedad. Lo que no está prohibido por la ley no puede ser impedido, y nadie puede ser obligado a hacer lo que la ley no ordena.

Art. 6º. La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho a concurrir a su formación personal o por medio de representantes. Ella debe ser la misma para todos sea que proteja, sea que castigue. Siendo todos los ciudadanos iguales ante la ley, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos según su capacidad, sin más distinción que la de sus virtudes y talentos.

Art. 7º. Ningún hombre puede ser acusado, arrestado, ni detenido sino en los casos determinados en la ley y con las formalidades en ella prescritas. Los que soliciten, expidan, ejecuten o hagan ejecutar órdenes arbitrarias deben ser castigados; pero todo ciudadano llamado o prendido en virtud de la ley, debe obedecer al instante, haciéndose culpable por causa de resistencia.

Art. 8º. La ley debe de establecer las penas estrictamente necesarias y ninguno podrá ser castigado sino en virtud de la ley establecida y promulgada con anterioridad al delito y legalmente aplicada.

Art. 9º. Como se presume que todo hombre es inocente mientras no ha sido declarado culpable, si se juzga necesario detenerlo, cualquier rigor innecesario para asegurar su persona, debe ser severamente reprimido por la ley.

Art. 10º. Ninguno debe ser molestado por sus opiniones, aun las religiosas, mientras que la manifestación de ellas no perturbe el orden público establecido por la ley.

Art. 11º. La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los más preciosos derechos del hombre; así pues, todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, sin perjuicio de que responda de los abusos de esta libertad en los casos determinados por la ley.

Art. 12º. La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública. Así pues, esta fuerza se instituye para ventaja y no para particular utilidad de aquellos a quienes esta confiada.

Art. 13º. Es indispensable una contribución común para el pensamiento de la fuerza pública y para las expensas administrativas. Tal contribución debe quedar repartida igualmente entre todos los ciudadanos en razón a sus facultades.

Art. 14º. Todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar por sí mismo o por sus representantes la necesidad de la contribución pública, así como el de consentirla libremente, investigar su empleo, determinar la calidad, la cuota, el pago y la duración.

Art. 15º. La sociedad tiene el derecho de pedir cuenta de su administración a todo funcionario público.

Art. 16º. La sociedad que no tiene asegurada la garantía de sus derechos, ni tiene determinada la separación de poderes, carece de constitución.

Art. 17º. Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, sino es cuando una necesidad pública, debidamente comprobada, lo exija de un modo evidente, y bajo la condición de previa y justa indemnización.²²

22 Moreno, Daniel. "Clásicos de la Ciencia Política". Porrúa, México, 1983. p. 181 y ss.

El individualismo encuentra en el siglo de las luces una base para conformar la estructura y actividad del Estado y proporcionar las bases de la doctrina del derecho natural, como se ve en el pensamiento de John Locke, así como los derechos del hombre, quien en Rousseau encuentra uno de sus máximos exponentes.

Los dos autores anteriormente señalados, el primero en su "Ensayo sobre el gobierno civil" y el segundo en su "Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres", lanzan la concepción política y jurídica del liberalismo, indican ellos que los hombres nacen y son por naturaleza libres e iguales, a pesar de encontrarse dentro de la sociedad. Señalan que hubo una época en que los hombres vivieron en estado de naturaleza, de acuerdo con los principios de la libertad de que gozaban todos, época en la cual no existía poder alguno entre ellos, no existiendo desigualdad alguna. Es con esta idea, la cual enarbolaron los franceses y que traerán como resultado la emisión de los derechos del hombre, los cuales ya hemos indicado.

Cada ser humano por el sólo hecho de serlo, cuenta con un conjunto de derechos eternos así como inmutables, de donde se colige que son imprescriptibles e inalienables, tomando su razón de ser en la naturaleza del hombre. Conforme a este orden de ideas, el estado de naturaleza del ser humano desaparece con la creación de la propiedad privada, porque es a través de ella como desaparece la libertad y la igualdad, es en este momento donde los pensamientos del ginebrino encuentran su cenit, al indicar que para que el hombre no pierda tales derechos es menester que se reúna en un "Contrato Social", para que por medio de él se recuperen.

Es así como con el liberalismo se garantiza la conservación de los principios de derecho natural, ya que si los hombres son por naturaleza iguales y libres los unos a los

otros deben de seguir siendolo, a fin de que cada uno busque libremente, sin intervención alguna, su bienestar y por ende su felicidad, existiendo para dicho fin el Estado, quien esta obligado a conseguir los medios para ello.

Para concluir podemos indicar que al liberalismo puede vérsese desde dos angulos diferentes. Por una parte constituye la filosofía de la libertad, que significa progreso, renovación permanente de ideas; desaparición de todas aquellas ideas anacrónicas. Por otro lado tenemos que la esencia de esta corriente es la "no intervención del Estado".

B. COLECTIVISMO.

El Estado acatando el principio básico del laissez faire, laissez passer, únicamente desplagaba su actividad para hacer efectiva tal máxima, ignorando por completo que la ley no debe tratar de igual manera a los que de hecho son desiguales, consolidando la desigualdad social.

Como consecuencia de los pensamientos liberal-individualista y por el descontento por ellos provocado surge la proclamación de ideas colectivistas, que a diferencia de la anterior postura no considera al hombre como base de la estructura social y que sobre los intereses de éste deben de prevalecer los de la colectividad.²³

Estas ideas surgen, en la segunda mitad del siglo XIX, y es en Alemania donde se obtienen sus mayores logros.

23 Burgoa. Op. Cit. p. 32.

Quienes apoyan esta ideología al contrario de los liberales, consideraban al Estado como un instrumento opresor, regulador de la actividad que en él se presentara y siempre tendiente a la conservación del bienestar común. Además consideran que debe intervenir en parte de esa actividad, pasando por ende, de un sujeto pasivo a ser activo y hasta creador de riqueza que redundará en beneficio de la misma sociedad que lo constituyo.

Es así como aparece por vez primera un Estado interventor o administrador de algunos servicios públicos (tales como agua, luz, gas, carreteras y otras más), con el único fin de propiciar un beneficio social.

Volviendo al origen de esta corriente, hombres como Adam Smith, Stuart Mill, hacían notar que no siempre el interés individual coincide con el público, sino que con frecuencia es contrario, indicando que el Estado es quien debe mantener invulnerable el principio del interés de la nación por encima de aquél.

En Francia, origen del individualismo, se empieza a poner en duda esta corriente. Se hacía notar que el Estado es el representante de la nación y que por consecuencia le corresponde intervenir donde el interés general esté en peligro, oponiéndose francamente a contar con un simple Estado gendarme.²⁴

Es de esta manera que el colectivismo surge de los esfuerzos de pensadores que pusieron de relieve el inconveniente de la aplicación de las ideas liberales y que

24 Gómez Granillo, Moises. "Breve historia de las doctrinas económicas". Esfinge, México, 1984. p. 107 y ss.

podemos señalar que su mas alta expresión lo tenemos en la primera declaración de derechos sociales establecidos en nuestra constitución de 1917. ²⁵

El tema de la propiedad en esta fase de nuestra historia va a jugar un papel muy importante, ya que es a través de ella como se defenderán los postulados del colectivismo, como a continuación veremos.

La propiedad debe organizarse, para que rinda un mayor beneficio a la producción. Durante el liberalismo no sucedía de esta manera, toda vez, que ésta pasaba de una mano a otra, por medio de la herencia, y es con esta forma de transmitirla que no se cumple la función de utilizarla lo mejor posible. El interés común reclama que la propiedad esté en manos de quien hara de ésta un beneficio social.

Es con San Simon y específicamente en el terreno económico donde se desarrollan las ideas colectivistas, es decir, que es el Estado quien debe de estar encargado de todos los instrumentos de trabajo ya que hara con ellos, una mejor distribución en provecho del interés común.

Por otra parte, se concibe al gobierno como un gran Banco, el cual como depositario de grandes capitales, con los cuales atenderá de una manera mas eficaz las necesidades de las comunidades que lo requieran convirtiéndose, de esta forma, en una institución social.

El sistema sansimoniano viene a constituir el prototipo de las ideas colectivistas que habra de tener escenario a todo el siglo XIX, sistema que difiere de las concepciones igualitarias adoptadas durante el liberalismo. La única igualdad que reclama es la igualdad de oportunidades, y la única desigualdad por prevalecer es aquella que señala la regla: "a cada uno, según su capacidad; y a cada capacidad, según sus obras". Es así como el Estado habrá de dar a cada quien, más o menos instrumentos

25 Cueva Mario De la. "El nuevo derecho del trabajo mexicano". Porrúa, México, 1990. p. 5.

de producción, según su capacidad, con una remuneración de acuerdo con lo producido.

En esta corriente la sociedad es el fin y el individuo el medio, ideas contrarias al individualismo para la que el hombre es el medio y el fin, a la vez.

C. PRINCIPIO DE SOBERANIA.

Considerado como piedra angular del Estado, al lado del territorio así como la población, según la teoría correspondiente, ha sufrido grandes transformaciones desde que fue concebido por Juan Bodino.

Dicho concepto fue creado como corolario de las controversias sobre la supremacía entre el Estado y la iglesia, durante la Edad Media. Es en este momento de la historia que surge, ya que en la clásica con los romanos y griegos, no se presentaba poder que se opusiera al Estado. Es a Bodino a quien le corresponde resaltar la supremacía del primero indicando "el Estado es un recto gobierno. La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de la república".²⁶

Francia y España son quienes adoptan primeramente la concepción de la supremacía del rey, constituyendo de esa manera un absolutismo monárquico.

26 Moreno, Daniel. "Derecho Constitucional". Pax, México, 1985. p. 263

A Bodino tocó vivir una etapa de transición, de la cual surgirán nuevos conceptos, es la época de los grandes descubrimientos, es el Renacimiento donde encontramos el rompimiento entre estas dos potestades que constituye el fin de la lucha de las dos espadas con el consiguiente predominio del poder temporal sobre el espiritual.

Sin este autor tenemos al monarca como depositario de dicho poder, con Juan Juacobo Rousseau encontramos otra modalidad del siglo XVIII, a través de la ilustración que va a considerar al pueblo como el titular del mismo, en su ya citado "Contrato Social", considera que: "Dentro del Estado, cada individuo posee una parte igual e inalienable de soberanía, considerada en su totalidad; se recobra de nuevo, bajo la protección del Estado, los derechos de que se desprendió primeramente". "La voluntad general es la única manifestación de soberanía".

De igual modo que la naturaleza a cada hombre le otorga un poder absoluto sobre sus miembros, así el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre los suyos. Este mismo poder es el que dirigido por la voluntad general, lleva el nombre de soberanía.²⁷

Las ideas de Rousseau han sido adoptadas por el constitucionalismo moderno, aun inclusive en algunos países en donde su sistema ha sido monárquico.

Hemos señalado que en nuestro país al independizarse de la metrópoli, luchó por encontrar la manera de organizarse, para ello hizo uso de los pensamientos más adelantados de la época -el de los enciclopedistas-, entre quienes destacaba Rousseau, ideas que desde un principio trataron de adoptarlo a través de las constituciones que se gestarían y tenemos que desde Rayón, Morelos, así como los ordenamientos que han regido nuestra vida

27 Ibidem. p. 265.

política se ha adoptado tal concepto, salvo algunas variantes, hasta llegar a nuestra actual Carta Magna, que específicamente en su artículo 39 se plantean las ideas nacidas durante la Revolución francesa. Al respecto indica: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Respecto al concepto moderno de soberanía Georges Burdeau, en su "Traite de Sciences Politique", citado por Serra Rojas, nos da la siguiente definición: "La soberanía es una característica, atribución o facultad esencial del poder del Estado que consiste en dar ordenes definitivas, de hacer obedecer en el orden interno del Estado y de afirmar su independencia en relación con los demás estados que forman la comunidad internacional".

"Por lo tanto la existencia de un poder soberano es factor determinante para caracterizar al Estado y sobre todo la subordinación de todas las fuerzas sociales internas al Estado".²⁸

El propio maestro Serra Rojas hace una referencia acerca de este concepto indicando: "no encontramos la noción de la soberanía en el pensamiento político de los romanos. Ellos usaron expresiones como potestad, e imperium referidas mas bien a la fuerza del poder público en sentido material, mas que como una noción referente al Estado".

"La ausencia del concepto de soberanía en el mundo grecorromano es lógico de explicar, porque no se realizó la lucha por la hegemonía de los poderes. Se libraron numerosas contiendas, pero en el interior de aquellas formas políticas no

28 Serra Rojas. "Teoría del Estado." Porrúa, México, 1990. p. 406.

se manifestaron otros poderes que pudieran destruir el poder del Estado, como entidad por el derecho propio".

Más adelante señala: "la soberanía, nos dice George Jellinek -citado por el mismo autor- nació en la Edad Media como un concepto político y polémico".

"La oposición del poder del monarca absoluto a otros poderes engendra en la Edad Media el conocimiento de la noción de soberanía".²⁹

Hemos indicado cual fue la manera de gestación de dicho concepto, así como el motivo determinante de su aparición.

El problema fundamental o básico del análisis de dicho concepto radica en que éste se ha transformado en un elemento indispensable para el Estado moderno, toda vez, que en estos momentos las grandes asociaciones o bien simplemente particulares con recursos suficientes han puesto en numerosas ocasiones en jaque a los gobiernos de varios países, la estabilidad de los mismos y con ello el perjuicio de gran cantidad de sus pobladores.

En todo Estado contemporáneo se están manifestando diversidad de grupos y por ende de intereses, tales como sindicatos, partidos políticos, sociedades mercantiles, que en ocasiones se pueden presentar como intereses en pugna y no muy pocas de ellas están aun en contra de intereses sociales, que equivaldría a contribuir a una lucha contra el mismo Estado, tutelador de éstos, y porque no pensarlo conllevaría a una destrucción del poder político.

29 Cfr. Ibídem. p. 411.

Es por ello que la soberanía se debe de reafirmar como la toma de decisiones que están por encima de cualquier determinación que pueda mermar el interés de la colectividad, ya hablase de decisiones sociales, políticas o bien económicas.

D. EL TERRITORIO.

Este elemento en palabras del maestro Serra Rojas "es fundamental para la concepción del Estado, más no como un elemento o ingrediente del mismo".³⁰

"Todo Estado debe de poseer un territorio como un supuesto imprescindible de su organización, de las funciones que le corresponden, de los servicios que atiende y de su competencia para regularizar, coordinar y controlar la acción administrativa, ya que no hay Estado sin territorio. El territorio no es inmutable ya que puede varias y aun mas pasar al dominio de otro Estado, totalmente o en partes. Los ejemplos que se han puesto de estados sin territorio, corresponden no a esa forma política, sino a grupos sociales que se dispersan sobre la tierra anhelando formar su propia organización como el estado de israel...".

"Por lo que se refiere al territorio nacional, es aquella porción de la superficie terrestre en el continente, en la cual el Estado mexicano ejerce en forma exclusiva su soberanía y sirve de apoyo y de unidad a nuestras instituciones; sujeta la

30 Cfr. Serra Rojas. Op. Cit. p. 271.

población al poder estatal y no tolera intromisiones indebidas de otros poderes".³¹

Este elemento así como el de soberanía forman parte del estudio de la teoría del estado, indicando con lo que respecta al territorio que éste no forma parte de la esencia del mismo, sino que constituye un elemento necesario para su vida.

Además para Jellinek el territorio es "fundamento espacial para que el estado pueda desplegar su autoridad sobre todos los hombres que vivan en él, ya sean ciudadanos propios o de un país extraño. Los mandamientos de autoridad del estado deben de realizarse dentro de su territorio, bien traten de asegurar la situación de éste, bien modificarla. Sólo en este sentido se puede hablar de territorio como de un objeto del dominio del estado".³²

Debemos de aceptar que el Estado para realizar sus funciones y fines tiene la necesidad de contar con una determinada porción de suelo (territorio) que le aporte los medios suficientes para cubrir las necesidades de su población. Es en esta porción de suelo donde el Estado despliega su capacidad para vigilar y controlar a los habitantes que lo integran.

31 Porrúa Pérez, Francisco. "Teoría del Estado". Porrúa, México, 1990. p. 277.

32 Jellinek, George. "Teoría General del Estado". Maipu, Buenos Aires, 1970. p. 298.

CAPITULO CUARTO

REGIMEN DEL PATRIMONIO DEL ESTADO

CAPITULO CUARTO

REGIMEN DEL PATRIMONIO DEL ESTADO

El Estado actualmente realiza un gran número de actividades tendientes a la satisfacción de los intereses de la colectividad. Esto es de gran trascendencia, toda vez, que no siempre ha sucedido de esta manera; basta recordar cuando el estado solamente controlaba la actividad entre los particulares y que ésta se llevará a feliz término, invocando para ello las famosas palabras de "dejar hacer, dejar pasar", convirtiéndose únicamente en un Estado gendarme.

Para que el Estado realice todas sus funciones es menester que cuente con los elementos necesarios para ello, de ahí que tenga instrumentos que hagan posible sus funciones. Por lo que respecta a su patrimonio, considerado como un conjunto de bienes afectados a un fin determinado, de ahí que cuando ese fin es la satisfacción de necesidades individuales, se tenga el patrimonio privado, pero cuando es la satisfacción de necesidades colectivas, se esta en presencia del patrimonio público.

Es dable lo señalado en el párrafo anterior ya que el Estado desarrolla actividades entre las cuales se puede hacer una distinción: en algunos casos, las actividades que éste realiza, están sujetas a un régimen de derecho público y en otros al derecho privado; y que nace de limitar su acción frente a los individuos reconociéndoles a éstos una esfera de autonomía que las naciones modernas plasman en su Código Fundamental.

Entre las muchas actividades que el Estado realiza, además de contar con elementos que la hagan posible, se encuentran la concesión y la expropiación, motivos todos éstos del presente capítulo.

"La mayoría de los tratadistas hacen una clasificación de las necesidades para estudiar cuáles son las que el Estado satisface, o debe satisfacer. Las necesidades individuales integran la primera categoría y son aquéllas que afectan al individuo independientemente de sus relaciones con la sociedad y con el Estado, porque no obstante que no pertenezcan a ellos continúa experimentando tal tipo de necesidades. Son ejemplos de necesidades individuales las de la alimentación, el vestido, el alberque, etc. Por otra parte, los individuos, al vivir en sociedad, hacen que surjan determinadas necesidades que derivan precisamente de esa convivencia y es posible notar que determinados individuos no pueden satisfacer sus necesidades de manera tal que se hace necesario proveer a la satisfacción de las mismas. Ejemplo de este tipo son las necesidades de instrucción, de salubridad, de asistencia social, etc. Reciben el nombre de colectivas en virtud de que nacen de la convivencia social. Por último, cuando surge la comunidad política en cualquiera de las formas de Estado que se conocen o se han conocido en la historia, se le adjudica al Estado el cumplimiento de la tarea de satisfacer determinadas necesidades que revisten el carácter de necesidades públicas: las más elementales o indiscutibles de este tipo de necesidades son la de conservación del orden interior (policia), la de la defensa exterior (ejército) y la de impartición de justicia (tribunales).

Respecto a qué tipos de necesidades debe satisfacer el Estado han surgido diferentes escuelas de pensamiento. Las más radicales, por representar los dos extremos, son la del liberalismo individualista y la del socialismo estatista. Dentro de los dos extremos se encuentra una gran cantidad de variantes. Según el liberalismo individualista, que concibe el Estado como un "gendarme", cuya actitud debe ser la de "dejar hacer y dejar pasar", el Estado debe satisfacer únicamente las llamadas necesidades públicas más ingentes y de ninguna manera debe proponerse la satisfacción de las necesidades colectivas, ni mucho menos de las necesidades individuales. Según el socialismo estatista, el Estado debe satisfacer todas las necesidades públicas y las colectivas, y aun en determinados casos también las necesidades individuales.

Frente a los errores teóricos y prácticos de las escuelas liberal y socialista, deben afirmarse ciertos principios fundamentales, que tocan la organización de la sociedad. Uno de esos principios es el

llamado de la solidaridad, que puede enunciarse de la siguiente manera: es la cooperación efectiva, regulada por las leyes y garantizada por la autoridad, de los distintos miembros de la sociedad para la consecución del bien común, o también, la conveniente colaboración de las formas subordinadas de sociedad en la realización del bien común de la forma superior. La validez de este principio afecta en primer lugar a las relaciones de los individuos con la comunidad o sociedad a la que están inmediatamente unidos (la familia), así como a las relaciones de las formas sociales subordinadas con las sociedades superiores. En el municipio, por ejemplo, las distintas familias deben cooperar al bien común; de igual manera los municipios deben unirse solidariamente en las formas sociales superiores (provincias o estados) y las provincias o estados deben constituir la nación-Estado. Cada una de esas formas sociales posee un bien común peculiar y necesita en consecuencia una autoridad y orden jurídico peculiares, los cuales no se hallan aislados en yuxtaposición sino unidos solidariamente en orden al bien común, su autoridad y orden jurídicos ordenados a la forma social superior y subordinados entre sí. De este modo administra el principio de solidaridad el orden de las formas de sociedad, estructurándolas desde abajo hacia arriba".³³

33 Garza, Sergio Fco. De la. "Derecho Financiero Mexicano". Porrúa, México, 1990. p. 9.

A. BIENES DEL DOMINIO PUBLICO.

Este elemento lo encontramos como parte de lo que en general constituye el patrimonio del Estado, considerado éste como "el conjunto de elementos materiales tanto del dominio público, como del privado, bienes y derechos, e ingresos, cuya titularidad es el propio Estado, ya sea en forma directa o indirecta, y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometido".³⁴

Houriou, citado por Acosta Romero, indica que fue este autor quien introdujo en la doctrina la idea de un derecho de propiedad sobre el dominio público, propiedad sin duda marcada con un carácter propio, que resulta de la afectación del bien y que puede ser concebida como propiedad de afectación, o propiedad administrativa; pero al fin y al cabo, propiedad. El carácter específico de esta propiedad proviene del hecho de que la colectividad pública no puede retirar del dominio público las ventajas que ordinariamente otorga ese derecho al propietario, más que en la medida que lo permita, o no se contradiga la afectación del bien.³⁵

Al respecto sigue agregando: "...la idea de que el Estado tiene más propiedad sobre el dominio público está generalmente aceptada por la doctrina contemporánea francesa, -pero estima que es preferible- siguiendo las ideas de Houriou, hablar de propiedad de afectación o propiedad administrativa. Así, se habla de que el Estado, tiene una verdadera propiedad sobre su patrimonio; antiguamente se consideraba esa propiedad con ciertas características de derecho privado, en fechas recientes se habló de que esa propiedad es de derecho público. También se afirma que el Estado ejerce dominio, imperio y soberanía sobre sus bienes".³⁶

34 Acosta Romero, Miguel. "Teoría del Acto Administrativo". Porrúa, México, 1986. p. 567.

35 Cfr. Ibidem, p. 573.

36 Ibid. p. 572.

Por nuestra parte, los anteriores razonamientos los encontramos en el artículo 27 constitucional, quien pormenoriza tales situaciones, al mismo tiempo la administración pública hace una clasificación de los bienes del Estado, la cual se encuentra en la Ley General de Bienes Nacionales, de 8 de enero de 1981, la cual hace de los bienes del patrimonio nacional, una clasificación en:

- 1) Bienes del dominio público de la federación; y
- 2) Bienes del dominio privado de la federación (Art.1º).

Los bienes del dominio público son:

- I. Los de uso común; ³⁷
- II. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto y quinto, y 42 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
Artículo 27 Constitucional, párrafo IV;
Bienes del dominio directo:
 - Plataforma continental;
 - Zócalos submarinos de las islas;
 - Minerales, metales, metaloides, piedras preciosas;
 - Productos derivados de la descomposición de las rocas;
 - Combustibles minerales;
 - Petróleo, carburos de hidrógeno sólido, líquidos y gaseosos;
 - Espacio Aéreo, según lo fije el derecho internacional.

37 Art.29 L.G.B.N.: El espacio aéreo del territorio nacional, con la extensión y modalidades que establece el derecho internacional: el mar territorial (12 millas marinas = 22,224 mts.); las aguas marítimas interiores; las playas marítimas; la zona marítima terrestre; los lagos, lagunas, esteros; las riberas y zonas de corrientes; los puentes, bahías, radas y ensenadas, los caminos, carreteras y puentes, las presas, diques, bardas y zanjas; los diques, los muelles, escaleras y malecones; las plazas y paseos y parques públicos; los monumentos artísticos e históricos; los monumentos arqueológicos.

Párrafo quinto:

Propiedad de la Nación:

- Mares territoriales, según lo fije el derecho internacional.
 - Aguas marinas interiores,
 - Lagunas y esteros,
 - Lagos internos, ríos.
- III. Los enumerados en la fracción II, del artículo 27 constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3º de esta ley;
- IV. El suelo del mar territorial y el de las aguas marinas interiores;
- V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;
- VI. Los monumentos históricos y artísticos, muebles e inmuebles de la propiedad federal;
- VII. Los monumentos arqueológicos, muebles e inmuebles;
- VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles destinados por la ley inalienables e imprescriptibles;
- IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;
- X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas y técnicas, de armas, numismática y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos

fotográficos, cintas magnetofónicas o cualquier otro objeto que contenga imágenes o sonidos y piezas artísticas o históricas de los museos; y

- XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional.

La denotación de dominio público puede significar un régimen del Derecho público y de afectación especial de ciertos bienes del Estado. Tal concepción ha evolucionado a partir del siglo pasado, incorporando tales bienes en los que están fuera del comercio y que podrían ser utilizados por todos, además de ser inalienables e imprescriptibles.

El autor que hemos venido citando, nos indica diversos criterios para considerar a los bienes del Estado como integrantes del dominio público:

a) El primero de ellos es el derivado de la naturaleza de los bienes; forman parte del dominio público aquéllos que son de uso común y que por su naturaleza no son susceptibles de ser apropiados, como por ejemplo el aire, el espacio, las montañas, los grandes ríos, los mares territoriales y patrimonial y la plataforma continental.

b) El segundo criterio es el de considerar a ciertos bienes como formando parte de dicho concepto, por la finalidad a que están destinados, por ejemplo: jardines, puentes, calles, plazas, etc., que aun cuando no prestan un servicio público, o son instrumentos para ello, se asimilan a los bienes de uso común.

c) El tercer criterio es el que determina que son de dominio público ciertos bienes expresamente señalados por disposición de la ley, como son los del subsuelo, minerales, petróleo, etc.

d) El cuarto criterio, es el considerar como afectos al dominio público todos aquéllos bienes con los cuales se prestan servicios públicos.

e) El quinto criterio, considera dentro de ese concepto, los bienes ya sea por el interés que en sí mismo tienen, como los expedientes de las oficinas públicas, que no son normalmente sustituibles, o que sean obras arqueológicas o artísticas cuya conservación sea de interés nacional.

El maestro Gabino Fraga señala al respecto que "el conjunto de bienes materiales de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones constituye el dominio o patrimonio del propio Estado".³⁸

Mas adelante agrega: "creemos que la legislación mexicana puede colocarse dentro de la orientación que reconoce que los bienes del dominio público son susceptibles del derecho de propiedad... por lo menos a partir del año de 1902, fecha de la primera Ley de Inmuebles Federales, la cual consigna la propiedad del Estado sobre los bienes del dominio público o uso común".³⁹

Además indica que estos bienes poseen las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad.

"La inalienabilidad significa que los bienes del dominio público no están a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional y que los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes los derechos regulados en la propia ley".⁴⁰

Todos los elementos anteriormente señalados, conocidos como del dominio público, están destinados a satisfacer necesidades colectivas, por lo que se le da al Estado un carácter de propietario respecto a tales bienes para efecto de realizar sus actividades.

38 Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Porrúa, México, 1988. p. 343.

39 Cfr. Ibid. p. 346.

40 Ibid. p. 348.

B. BIENES DEL DOMINIO PRIVADO.

Son bienes del dominio privado, conforme a la Ley General de Bienes Nacionales (D.O. Enero 8, 1981):

- I. Las tierras y las aguas no comprendidas en el artículo 2º de esta Ley, que sean susceptibles de enajenación a los particulares;
- II. Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;
- III. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, considerados por la legislación común como vacantes;
- IV. Los que hayan formado parte de corporaciones u organismos de carácter federal, que se extingan en la proporción que corresponda a la Federación.
- V. Los bienes muebles al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior.
- VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiriera la Federación (Art.3º).
- VII. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiriera en el extranjero.

Los inmuebles de dominio privado están sujetos en todo lo no previsto por la Ley General de Bienes Nacionales, al Código Civil y en las materias que dicho código no regule, a las disposiciones de policía, de urbanidad. Estos inmuebles a diferencia de los anteriores pueden ser enajenados a título gratuito o a título oneroso.

También pueden ser enajenados por las dependencias del gobierno federal los bienes muebles que figuren en sus respectivos inventarios, y que ya no sean adecuados para el servicio o resulte inconveniente seguir utilizándolos.

Dado el carácter de alienables de estos bienes, podrán ser objeto de toda clase de contratos que regula el derecho común, con excepción de la donación y del comodato que no sea

en favor de los gobiernos de los estados o municipios para ser utilizados en los servicios públicos locales, con fines educativos o de asistencia social, o bien de asociaciones o instituciones privadas que no persigan fines de lucro y que realicen actividades de interés social.

Los bienes del dominio privado pertenecen al Estado bajo el mismo título y las mismas condiciones que los pertenecientes a los particulares. Estos bienes se integran con aquellos que no han sido destinados al uso común, al servicio público o a un propósito de interés general.

C. CONCESION.

Como señalamos al comienzo del presente capítulo, entre los muchos actos que realiza el Estado para la consecución de sus fines, se encuentra el de la concesión el cual, sin dejar de considerar otras definiciones que se darán en los párrafos siguientes, "es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado". 41

Dicho otorgamiento o facultad que concede el Estado a los particulares de ninguna manera es de carácter absoluto, es decir, esta condicionado al cumplimiento de requisitos que lo puedan hacer viable, de ahí que se establezca un régimen legal inspirado en principios que tiendan a garantizar por una parte que el poder público pueda ejercer el control que le corresponda sobre el objeto concesionado y evitar con ello que se pueda causar daño a terceros o al interés colectivo.

Como ejemplo de lo anterior y fortaleciendo el hecho de que la nación tiene el dominio directo sobre sus bienes, lo encontramos en el artículo 12 de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y el artículo 11 de la Ley de Minería, las cuales establecen que sólo pueden otorgarse a mexicanos o a sociedades mexicanas y la segunda indica además, que las mismas tengan la mayoría de su capital suscrito por mexicanos.

El conceder alguno de los derechos del Estado a los particulares, se ha presentado desde la antigüedad. Figura que en nuestro país se ha dado desde el siglo pasado como una manera de hacer crecer al país, a través de contratos, explotación de energía eléctrica, ferrocarriles, hidrocarburos, sobre todo en razón de que carecíamos de los elementos adecuados o suficientes para explotarlos, de ahí, que fueran generalmente extranjeros quienes hicieron uso de tal facultad.

41 Cfr. Fraga, G. Op. Cit. p. 242

Es por ello, que por medio de la celebración de contratos, como surgió la figura de la concesión. El maestro Delgadillo Gutiérrez, define a ésta como: "el acto jurídico por el cual la administración pública otorga en un tiempo determinado, a un particular el derecho de prestar un servicio público o de usar, aprovechar y explotar bienes del Estado, de acuerdo a las normas que lo regulan". ⁴²

Considera que se realiza a través de un acuerdo de voluntades, por un lado la del Estado quien otorga tal derecho, mientras que el particular se obliga a cumplir las conductas que el contrato le impone.

Enrique Pérez de León, define a ésta como: "el aprovechamiento por parte de los particulares, de la explotación de un servicio público o de bienes que forman parte del Estado". ⁴³

Agregando: "Es el acto jurídico que tiene por objeto otorgar a un particular un poder jurídico, sobre una manifestación de la administración pública; o bien como los actos del poder público que dan facultades a los particulares para el establecimiento y explotación de un servicio o para la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio y propiedad de la nación o también como el procedimiento por el que una persona pública, denominada autoridad concedente, confía a una persona física o moral llamada concesionario, el cuidado de manejar un servicio público...". ⁴⁴

El artículo 27 Constitucional nos da el origen de esta figura al establecer: "En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las

42 Delgadillo Gutiérrez, Luis H. "Elementos del Derecho Administrativo". Limusa, México, 1986. p. 215

43 Pérez de León, Enrique. "Derecho Constitucional y Administrativo". Porrúa, México, 1986. p. 175.

44 Cfr. Ibid. p. 177.

leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes".

De igual manera el artículo 28 párrafo IX regula esta figura al señalar: "El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público".

Otra figura muy importante en este aspecto es el de la reversión, que "tiene por objeto hacer que todas las instalaciones y obras efectuadas con motivo de la concesión, pasen a ser propiedad del Estado. La ley regula en que casos opera la reversión, pudiéndose citar como ejemplo, el cumplimiento del término para el que fue otorgada la concesión.

Se justifica la reversión en vista de que ella le sirve al Estado para impedir que un servicio público se vea interrumpido en su prestación, o que la falta de explotación de un bien propiedad de la nación afecte en forma directa los intereses de la colectividad".⁴⁵

La postura del Estado mexicano en cuanto a esta figura es muy clara, la cual la tenemos presente en el artículo 27 de nuestra Carta fundamental al indicar en su párrafo sexto, el sometimiento de los particulares, candidatos a obtener la concesión, a las leyes y condiciones mexicanas, así como el hecho de reservarse el derecho de cancelarlas cuando exista causa para ello.

45 Ibid. p. 178.

Sin embargo, no todas las faltas de cumplimiento dan lugar a la extinción de la concesión. Algunos pueden provocar únicamente la imposición de una sanción administrativa o penal, o bien dar lugar a una responsabilidad civil. Otras pueden constituir causas de rescisión o de caducidad.

Además podemos agregar a este acto que realiza el Estado, el que se establece por un tiempo determinado, dependiendo de la actividad concesionada; pero independientemente de todo ello lo trascendente, importante del presente acto es el hecho de que esta condicionado, subordinado al propio Estado, actuando bajo el amparo de una disposición constitucional, el que posee la propiedad de la nación.

Aumentamos a ello las palabras del maestro Fraga que al respecto señala: "...parece bien fundada la teoría que considera que en realidad la autoridad tiene en sus manos el poder de sanción que le es indispensable para asegurar el funcionamiento de los servicios públicos y que entre las posibles sanciones por la falta de cumplimiento de las obligaciones del concesionario está precisamente la declaración de caducidad de la concesión. Aparte existe el poder de rescisión que no es sino un aspecto del poder de modificación unilateral del contrato. Su fundamento es el interés público que, en un momento dado puede no tener necesidad de las prestaciones convenidas".⁴⁶

46 Cfr. Fraga, G. Op. Cit. p. 254.

D. EXPROPIACION.

Es un atributo de la soberanía, que consiste en ejercer jurisdicción sobre todos los bienes situados en el territorio en que ejercita dicha soberanía.

La expropiación es otro acto a través del cual se despliega la función del Estado, a simple vista e una actividad un tanto cruel o atroz, toda vez, que implica el despojar a alguien de algo, pero que esta justificada por que ese acto tendrá como objetivo el realizar un bien común o de la colectividad, es decir, que se sacrifica un objetivo menor para la realización de un bien mayor, de ahí que se hable de expropiación por causa de utilidad pública.

Sin perjuicio de profundizar más al respecto, indicaremos que la actividad del Estado se realiza de diversas maneras y que para ello requiere de elementos suficientes para conseguirlo. Estos elementos los adquiere, ya sea a través de conquistas, como consecuencia de transacciones con los particulares o por aplicación de sus disposiciones v.gr. la nacionalización.

De ahí que en un momento determinado el Estado requiera de bienes que forman parte de la propiedad privada, pero que no pueda obtenerlos por medio de arreglos contractuales; en tal estado de cosas, y como conocida práctica desde tiempos remotos, el Estado puede unilateralmente llegar a obtener tales bienes.

"La expropiación viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad".⁴⁷

47 Cfr. Fraga, G. Op. Cit. p. 375.

El Estado, en su obligación de atender en forma adecuada las necesidades de la colectividad, puede estar colocado frente a intereses de particulares, que en ningún caso deben ser obstáculo para la realización de sus fines. Al efecto cuenta con medios como es el caso de esta institución.

La existencia de un Estado se justifica a través de la realización de sus fines, como es el caso de la prestación de servicios públicos como medio para el logro del mayor bienestar del pueblo. Para ello requiere de medios suficientes y adecuados que pueden ser servicios personales o bienes y que en ocasiones para hacerse de estos últimos hace uso de la expropiación. El ejercicio de éste es como una reminiscencia del poder del imperium que existía en los Estados de la antigüedad.

La propiedad como derecho del hombre estaba tutelada por el pueblo francés en su "Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano" de 1879, como ya lo hemos indicado, teniendo como excepción la utilidad pública y el interés general. Señalaba dicha declaración que siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, sino es cuando la necesidad pública legalmente comprobada lo exige, evidentemente y a condición de justa y previa indemnización.

La propiedad no es un poder ilimitado, como lo hemos venido señalando en los capítulos precedentes, ni el propietario tiene el derecho del abuso de la cosa, ella debe obedecer a los requerimientos de la sociedad. La propiedad sólo puede justificarse por los beneficios que en ella puede ofrecer a la colectividad.

Hemos señalado deliberadamente a la propiedad porque es ésta el motivo o la causa de afectación o bien de la expropiación.

Con lo anterior seguimos reafirmando nuestra postura en cuanto a que el Estado ejerce un derecho de propiedad sobre

los bienes que lo integran, correspondiéndole únicamente a él dicho derecho de la manera más absoluta y total, pudiendo agregar que este mismo derecho tal y como lo concebían los romanos, actualmente corresponde al Estado; fortalece tal concepción el hecho de que en nuestra Carta Magna en su artículo 27 prescribe tal acontecer al indicar que la propiedad corresponde originariamente a la Nación.

Hemos indicado que con la expropiación se priva a un particular de sus bienes en tanto que esto es necesario al Estado. La finalidad que se persigue el establecerse este acto así como el de condicionar a la propiedad a ciertas modalidades, no es más que la de estructurar un régimen en el que se haga prevalecer el interés público sobre el privado, hasta el grado que la Nación lo estime considerable y valiéndose para ello de su facultad de imperium así como de los que le son inherentes, otorgados por la propia Constitución, para la consecución de sus fines.

La base legislativa de la expropiación la tenemos en el artículo 27 de nuestra constitución. El párrafo segundo de dicha disposición establece que: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

De igual manera establece: "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propio propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos

con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas".

Nuestras disposiciones han establecido tal facultad al otorgar al Estado el derecho expropiatorio, consagrado tanto en la Constitución de 1857 como en la de 1917, ambas en su artículo 27 y que como lo hemos señalado anteriormente, tiene otros antecedentes más remotos.

De igual manera esta situación esta regulada por disposiciones ordinarias como es el caso del Código Civil para el Distrito Federal el cual en su artículo 832 establece: "Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el gobierno de terrenos apropiados a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitaciones que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica".

El artículo 833 del citado ordenamiento señala: "El gobierno federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional, de acuerdo con la ley especial correspondiente".

Para reafirmación del concepto que se viene indicando, con fecha 23 de noviembre de 1936, fue promulgada la Ley de Expropiación.

El Estado mexicano para no salir de su marco de derecho, establece en su Constitución que la expropiación sólo procede por causa de utilidad pública, estableciendo de igual manera, que las legislaciones son las competentes para fijar en las leyes secundarias los casos en que se deben de considerar como de utilidad pública.

"La expropiación es un acto de la administración pública, previsto y derivado de una ley por medio del cual, como dice Mendieta y Nuñez, se priva a los

particulares de la propiedad mueble o inmueble o incluso de un derecho por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad pública.

La utilidad pública aparece cuando existe una necesidad estatal o social o colectiva que sólo puede ser resuelta mediante el acto expropiatorio. La Ley de Expropiación no define el concepto de utilidad pública, sino que enumera las causas de utilidad pública. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia ha extendido la concepción de utilidad pública para que también comprenda el interés social.

Respecto de la indemnización debe tenerse presente que mientras la Constitución de 1857 señalaba que ésta debería ser previa, la actual ley fundamental precisa que debe ser mediante. Se ha interpretado que la expresión mediante, indica que la indemnización debe ser forzosa y debe mediar entre el momento de dictar el decreto de indemnización y el momento en que el afectado haya agotado el último recurso legal que se le concede. Los artículos 19 y 20 de la Ley de Expropiación señalan un plazo máximo de 10 años para pagar la indemnización.

En el acto expropiatorio la participación del órgano legislativo se concreta a la expedición de la ley en donde se establezcan los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada. Por su parte, el órgano administrativo le corresponde concretar el acto expropiatorio, así como fijar el monto, plazo y términos de la indemnización. El órgano judicial sólo puede intervenir en el acto expropiatorio para determinar el valor del bien expropiado, cuando dicho bien hubiese tenido un aumento o decremento en su valor por mejoras o deterioros ocurridos con anterioridad a la asignación del valor fiscal". 48

48 "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada". UNAM, México, 1985. p. 75.

De esta manera el derecho de propiedad que regula nuestro sistema jurídico consagra un régimen de tipo social. Este régimen se contempla, como se indica en el artículo 27 constitucional y ha sido adoptado por diversos ordenamientos, tanto en el derecho público, como en el derecho privado, destacándose entre estos últimos el Código civil federal que en su exposición de motivos señala:

"Al tratar de la propiedad se separó la comisión de la tendencia individualista que campeaba en el derecho romano, en la legislación napoleónica y en gran parte de nuestro código civil, y aceptó la teoría progresista que considera el derecho de propiedad como el medio de cumplir una verdadera funsión social. Por lo tanto, no se consideró la propiedad como un derecho individual del propietario, sino como un derecho mutable que debe modelarse sobre las bases sociales a las cuales está llamado a responder preferentemente. A este efecto, y de acuerdo con los preceptos constitucionales relativos, se impusieron algunas modalidades a la propiedad, tendiente a que no quedara al arbitrio del propietario dejar improductiva su propiedad, y a que no usara su derecho con perjuicio de tercero o con detrimento de los intereses generales".

Así, el derecho de propiedad se encuentra con limitaciones que modifican su naturaleza, las cuales van desde imposiciones positivas hasta expropiaciones con el fin de hacerla útil para la satisfacción de los intereses generales.

Existen diversos actos y procedimientos jurídicos por los que el Estado puede adquirir el dominio de bienes; desde las formas del derecho privado como son las donaciones, compraventas, etc., a través de las cuales los particulares en forma voluntaria le transfieren la propiedad de sus bienes y los procedimientos de derecho público, por las que, en la mayoría de los casos, el Estado impone coactivamente a los gobernados la transferencia de sus propiedades.

La propiedad originaria de la nación se consagra en el párrafo primero del artículo 27 de la Constitución, la cual establece: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación...".

La expresión originaria significa que la nación mexicana es la primera propietaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, y que a partir de ella, por la transmisión del dominio de tales bienes, surge la propiedad derivada, es decir, la propiedad privada.

Las características especiales de la propiedad originaria de la nación no pueden ser deliberadamente comprendidas si se desconocen los precedentes singulares de la propiedad territorial en México, los cuales datan de la época colonial.

CAPITULO QUINTO

**REGULACION JURIDICA DE LA PROPIEDAD
EN MEXICO**

CAPITULO QUINTO

REGULACION JURIDICA DE LA PROPIEDAD EN MEXICO.

A. EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Como consecuencia del movimiento revolucionario de 1910, encontramos como resultado del mismo, que en dicho movimiento se trata de armonizar el interés general con la libertad individual, toda vez, que con respecto a estos últimos se siguió la tradición liberal clásica adoptada en la carta de 1857. Por lo que toca a los segundos aparece el concepto de la propiedad originaria de la nación limitando a la individual en todo aquello que pueda afectar el interés social. Principio que lo encontramos consagrado en el artículo 27 constitucional: "La propiedad como función social" y referida a las tierras, aguas, al subsuelo y los mares colindantes.

Esta manera de ver las cosas hacen expresar a Francisco Ruis Massieu y a Diego Valadés, en su obra "Nuevo Derecho Constitucional", lo siguiente: "La columna vertebral del constitucionalismo mexicano esta a nuestro juicio en haber entregado a la nación el origen de toda propiedad y hacer derivar de ella un ejercicio privado que en todo momento debe subordinarse a los intereses colectivos".

Es así como el artículo citado define el camino a seguir de la propiedad, marcándole un interés social, es decir, que la colectividad representada por el Estado, tiene en sus manos marcar la directriz para la realización de dicho propósito, pero nunca haciendo a un lado los derechos individuales a quienes se les considera como tales siempre y cuando no afecten los intereses sociales.

Es de esta manera como la Constitución reconoce el interés de la colectividad sobre el interés particular, facultando y dotando al Estado para dirigir el proceso de "Desarrollo Nacional".

Es por ello que en el artículo 27, párrafo primero de la Constitución, se reconoce que: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

El Estado tiene una potestad soberana sobre su territorio, una propiedad originaria y tradicional. En el propio artículo señalado se le otorga el derecho de regular toda la propiedad, pública, social y privada, siempre considerándola como una función social, inspirada en el interés público.

Pastor Rouaix, citado por Serra Rojas, señala: "El estado mexicano tiene un derecho de propiedad sobre su territorio, y de acuerdo con la constitución, esta propiedad es transmitida a los particulares, sujeta a régimen jurídica que ésta determina".⁴⁹

El mismo precepto, en su párrafo cuarto establece el dominio directo de la nación sobre el subsuelo y el artículo 73 fracción X otorga la facultad al Congreso para legislar en materia minera (subsuelo).

De ahí que en nuestra Carta fundamental es en donde encontramos la naturaleza jurídica que el Estado tiene sobre su territorio, así como el de los bienes que en él se localizan. Siendo a éste al que se le asigna la titularidad de la propiedad sobre su territorio.

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

49 Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Porrúa, México, 1968. p. 156.

Lo anterior confirma que el Estado mexicano tiene una potestad soberana sobre su territorio, considerada como un derecho real, atendiendo a que él es el que impone las modalidades, además de crear la propiedad privada, como se desprende del texto transcrito del artículo 27 de la Constitución.

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

Con el preámbulo anterior podemos indicar que el artículo 27 de nuestro código fundamental, es uno de los preceptos eminentemente sustanciales de nuestro sistema jurídico.

Este artículo es el resultado de la lucha del pueblo mexicano por alcanzar y fortalecer su libertad, su soberanía así como su independencia ya que es él y otros más los que han marcado nuestro destino a fin de obtener una vida digna y decorosa.

Este artículo establece, ante todo, nuestro régimen de propiedad. Mismo que se establece en razón de nuestro sistema

económico, así como de nuestra organización social, amén de ser el resultado de las inquietudes y necesidades del pueblo mexicano. Es de esta manera como nace una propiedad de forma triangular, esto es, una propiedad pública, una propiedad privada y una propiedad social, de ahí que hablemos de una economía mixta en nuestro sistema federal, avalada por el artículo 25 de nuestro máximo ordenamiento.

De la interpretación de esta disposición de han suscitado innumerables teorías para determinar la naturaleza del mismo, es por ello que nos encontramos con quienes hablan de una teoría monista del Estado, la cual considera que la nación mexicana, al independizarse de España, se subrogó los derechos que la Corona española tenía sobre los territorios descubiertos.

Es también en este artículo 27 donde se resumen gran número de instituciones jurídicas como la concesión, la expropiación, de igual forma señala cuales son los bienes del dominio privado así como del dominio público y de los cuales ya hemos hecho alusión en el capítulo precedente.

En cuanto al régimen constitucional del subsuelo se encuentran sus antecedentes en el movimiento político-económico-social del presente siglo de nuestra historia.

Durante la pasada centuria el país se había entregado a la práctica de empresas donde perdió las riquezas del subsuelo. A través de entregar concesiones o facilidades a extranjeros y con ello la atracción de sus capitales, de ahí que las industrias destinadas a la explotación de estas fuentes de riqueza se desarrollarán exhaustivamente. La anterior situación estaba confirmada o avalada a través de mecanismo dispositivos emanadas del propio gobierno federal. En materia petrolera la Ley de 25 de noviembre de 1909 declaró que eran de la propiedad del dueño del suelo los depósitos de combustibles o minerales.

El varón de Cuatro Ciénegas preocupado por dicha circunstancia, reestablece para la nación su riqueza pérdida en momentos de visualización estadística, para ello se valió de instrumentos normativos como el sujetar a las empresas extranjeras a un régimen de concesiones y al pago de impuestos. La cual no podía venir acompañada de las lógicas consecuencias que se dieron al respecto, esto es, las compañías patrocinaron levantamientos armados.

Los principios torales argumentados en la expropiación fueron: el dominio directo de la nación sobre los productos del subsuelo así como el de regular la actividad de extranjeros a través de concesiones para la explotación de estos productos.

La aplicación de dichos principios resulto peligroso para la nación mexicana al solicitar las compañías petroleras particularmente, la protección o apoyo de sus gobiernos para nulificar los preceptos constitucionales relativos al subsuelo.

La posición de las compañías, concluyo con una de las medidas más loables y que confirman la soberanía que tiene la nación sobre lo que es suyo, sobre todo, cuando se pone en juego el bienestar común; el 18 de marzo de 1938 se dictó el decreto de expropiación.

Para concluir, la propiedad atribuida a la Nación sobre sus recursos, esta destinada a la satisfacción de ciertos fines sociales, como son el de garantizar una eficaz explotación de los elementos naturales.

"La propiedad romanista que se fincaba en el uso, goce y disposición de las cosas al libre arbitrio de sus propietarios, y que en algunos momentos era al capricho de sus detentadores, fue la que prevaleció hasta los albores de nuestra independencia. A su sombra y amparada en una legislación que formalmente protegía a nuestros indígenas, concatenando a la turba actuación de funcionarios, fue como se prohibió la concentración de la propiedad en unas cuantas manos. Aspecto de por sí negativo, agravado por los efectos económicos

directos e indirectos que casi paralizaron la economía de la época.

Si quisieramos sintetizar el desarrollo histórico de la Nación y más tarde del Estado mexicano, concluiríamos que es la lucha por la definición y la orientación de la propiedad, que tiene como escenario cumbres los Congresos Constituyentes de 1857 y 1917 respectivamente. En este último cuando se polarizan las corrientes liberales y progresistas en torno a la propiedad. En nuestro concepto, es definitiva la concepción de la propiedad originaria a favor de la nación mexicana (artículo 27); con esto el Estado tiene la facultad de transmitir el dominio a los particulares para constituir la propiedad privada. También el Estado ejerce la facultad de trasladar la propiedad a un amplio sector de la sociedad mexicana; acto jurídico que adquiere características propias, tanto por los sujetos que intervienen, pero en especial por el destino de las tierras, bosques, aguas y otras riquezas complementarias para apoyar la economía de esos estratos sociales.

La determinante de la propiedad social no es sólo la regulación jurídica de la relación del propietario con su heredad y los mecanismos para formalizar la constante explotación de ese capital en beneficio de la sociedad. En caso de presentarse una distorsión o negligencia a estos objetivos, el Estado tiene para reorientarlos, inclusive... para incorporarlos al proceso económico nacional.

En resumen, la función social de la propiedad es una fórmula que armoniza los intereses del individuo con los de la sociedad, para que el ejercicio del propietario no menoscabe o pueda afectar el bien común. Se conjugan la libertad del individuo y las facultades que la propiedad le concede con la obligación de hacer uso de ellas de manera conveniente al interés social, absteniéndose de lo que perjudica a la sociedad y cumpliendo las actividades que le reclama. La función social puede limitar a la propiedad, pero al mismo tiempo dinamizarla".⁵⁰

50 Medina Cervantes, J. Op. Cit. p. 182.

"En cuanto a la propiedad, y específicamente la privada, como condición extrínseca del ejercicio de la libertad, también es un elemento o factor indispensable para tal efecto, puesto que faculta a su titular para disfrutar de todo aquello que le proporcione un medio material o inmaterial para realizar sus fines mediatos o inmediatos, concomitantes e inherentes a la naturaleza humana. Si no existiera la propiedad privada, si en un régimen esteral imperara sólo un tipo de propiedad colectiva, cuyo titular fuese el Estado o el pueblo, se destruiría el concepto de la personalidad humana,... puesto que en esa hipótesis, al individuo sólo se reputaría como un mero instrumento de trabajo para servir a una entidad distinta de él en la detentación de los objetos de propiedad, y, por ende, se le colocaría en la categoría de simple medio al servicio de fines que le son impuestos nada menos que por el propietario colectivo o social. Cuando el individuo se ve despojado de su propiedad particular, cuando se excluye absolutamente la idea de que pueda gozar de la pertenencia privada de determinado bien,... Tampoco pretendemos, al constatar que la existencia de la propiedad privada es una de las condiciones extrínsecas del ejercicio de la verdadera y completa libertad humana, colocarnos en una postura individualista, pues estimamos que ésta, como extremo contrario a aquella que criticamos, es también falsa y absurda... ya que nosotros en muchas ocasiones, y ésta es una de ellas, a menudo nos referimos al célebre aforismo aristotélico que establece que la verdad está en el justo medio, en la armonía ecléctica. Si aludimos al régimen de propiedad colectiva y lo desechamos cuando se pretende que sea el único que exista en el Estado, con exclusión de cualquier otro, ello obedeció a que procuramos reafirmar más nuestra idea en el sentido de que el hombre, para ser o querer ser libre, económicamente al menos, debe disponer de algo que le sea propio y que lo destine a la consecución de sus fines particulares y siempre que éstos no sean incompatibles con el interés social o no lo lesionen.

Creemos pertinente enfatizar la idea de que, al considerar a la propiedad privada como elemento necesario para el ejercicio de la libertad, no nos referimos al concepto estrictamente individualista de "propiedad", ni por ende, al que ésta asumía en el Derecho Romano, según el cual su titular podía usar, disfrutar y abusar de la cosa. La propiedad particular en este sentido, sería siempre la causa que

provocaría la prevalencia del interés individual del propietario sobre el interés colectivo, lo que es inadmisibile. Dicho tipo de propiedad, para poder subsistir dentro de un orden socio-económico legítimamente, debe implicar una función social, es decir, ser susceptible de afectarse o, inclusive de suprimirse en cada caso concreto, si constituye un obstáculo para el bienestar de la sociedad, un impedimento para la satisfacción de las necesidades públicas o un elemento de damnificación colectiva".⁵¹

51 Burgoa, Ignacio. "Las garantías individuales". Porrúa, México, 1986. p. 22.

B. EN EL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL.

Para la continuación de este apartado podemos seguir señalando que el Estado para realizar o efectuar sus propósitos requiere de elementos para ello. Por lo que se ha reservado atribuciones para cumplir con su cometido y todo ello siempre fundado o basado en la conservación o mantenimiento del bien de la colectividad; es así como establece a través de disposiciones, para no salir del marco de derecho o de la legalidad, que indica sus facultades.

El artículo en comentario se refiere básicamente a la circunstancia de que en el Estado mexicano queda prohibida la práctica de actividades monopólicas, indicando asimismo sus excepciones al establecer: "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

La inserción del presente párrafo obedece a razones de carácter histórico así como de carácter político. Es de explorado derecho que la acuñación de moneda es una necesaria actividad del Estado y que su monopolio es de utilidad pública dado que se reconoce que da seguridad a las operaciones mercantiles.

Por otra parte la intervención del Estado en la vida económica de un país se hace necesaria en la multitud de relaciones que se efectúan, toda vez, que traería una desenfundada actividad en donde pudiera suceder que la estabilidad del Estado podría estar en peligro al verse

sometido a los intereses de particulares. Un ejemplo de lo anterior lo podemos encontrar en algunas empresas transnacionales, la cual constituye la forma más dinámica, moderna y efectiva de la inversión privada en el extranjero. Pero que en determinados momentos imponen limitaciones a sus subsidiarios en el exterior que son perjudiciales para el país que les permitió instalarse en él.

De ahí que el Estado adopte una posición restrictora de tales acontecimientos. No podemos olvidar la expropiación petrolera suscitada en nuestro país, y de la cual ya hemos hecho mención, que afecto a transnacionales, pero que de no haber tomado esa medida, la industria petrolera aun estaría en sus manos y con ella hasta posiblemente, el poder político.

Por otro lado el Estado moderno, y en particular el mexicano, debe de reservarse y reafirmar ciertas facultades para el buen funcionamiento de sus actividades y para la protección de sus integrantes, como es el caso de la institución de la propiedad.

De no seguir estos lineamientos es casi eminente la presencia de inconvenientes que permitan el buen funcionamiento del mecanismo social para el mantenimiento del bienestar común.

Es natural que tanto las empresas nacionales como las transnacionales provoquen conflictos al perseguir el lucro, dado que se colige que los gobiernos lo que persiguen es el bienestar común, pero la gran diferencia radica o estriba en que a las nacionales se les aplica el poder del Estado y las domina, en tanto que en muchas ocasiones el poder de las empresas extranjeras es aun más grande y que domina a los Estados.

El establecimiento de los monopolios estatales es un reafianzamiento de la soberanía de un país a través de actos que lo hagan patente. El dejar que los particulares realicen lo que a sus intereses convenga haría del Estado un mero espectador y nos haría regresar al "Estado gendarme". La

dinámica de las relaciones sociales debe hacer que éste tenga una participación más activa en todos los aspectos que le conciernen: económico, social, etc. "Debemos ser creadores de leyes basadas en la interpretación de la realidad; en los fenómenos sociales".

Por otro lado, la inserción de este artículo en la constitución obedece a la eliminación de actividades contrarias a los trazados por el Estado mexicano para cumplir con su cometido de rectoría económica, lo cual se corrobora con la reserva que se hace de algunas áreas a fin de protegerlas.

CAPITULO SEXTO

RECTORIA DEL PODER PUBLICO MEXICANO

CAPITULO SEXTO

RECTORIA DEL PODER PUBLICO MEXICANO.

"El desarrollo económico es un proceso que consiste en aumentos en el excedente económico con lo que crece la inversión productiva, fenómeno que conduce a una mayor productividad como consecuencia del incremento en la producción de bienes de capital y, con esto, a un mejor nivel de vida para toda la población".⁵²

El intervencionismo estatal del estado contemporáneo, surge del dinamismo que se presenta dentro de él; como un instrumento que disciplina, ejecuta la política económica y la planificación en busca del desarrollo, que equilibra necesidades sociales, así como el encauzar de la mejor manera los recursos naturales escasos.

"El entronamiento de la intervención se presentó durante la Primera Guerra Mundial, dando lugar a que dictaran medidas legales de urgencia para ejercer control sobre actividades económicas, que iban dirigidas de manera acorde al esfuerzo bélico y a algunas otras de finalidad social, que aliviaran la situación de la población y evitaran acaparamiento y especulación".⁵³

El Estado comenzaba a tomar una participación más activa en su vida económica tanto interna como externa a manera de regulación, control, promoción y desarrollo.

Durante esa segunda gran conflagración bélica, los esfuerzos de regulación y dirección económica se agudizaron en casi todo el orbe a fin de responder a las exigencias de las circunstancias.

52 Ceceña Cervantes. "Introducción a la Economía Política de la Planificación Económica Nacional". F.C.E., México, 1981. p. 29

53 Jorge Witker. "Derecho Económico". Harla, México, 1989. p. 21.

La organización económica en nuestro país, la empezamos a vislumbrar al promulgarse la Constitución de 1917, toda vez, que en ella se le otorga a la propiedad un carácter de función social, constituyendo pilar esencial del sistema de economía mixta.

Es en ella, con la inserción del artículo 27, donde la rectoría del Estado ha jugado un papel muy importante, fijando las bases para el desarrollo.

Es en esa Constitución donde se establece la organización del poder, así como los objetivos que se dicta el pueblo. En nuestro ordenamiento político del '17 se marcaron nuestras necesidades, amén de haberse señalado nuestra historia, nuestras inquietudes, y porque no señalarlo, nuestras limitaciones, pero todo ello con un fin común: el progreso, el desarrollo y con ello el bienestar de las mayorías.

Nuestra organización económica ha sufrido grandes transformaciones o se ha presentado conforme han surgido dificultades o necesidades. Es hasta el año de 1983 cuando su artículo 25 reconoce y legitima a la economía mixta bajo rectoría estatal, con lo cual los sectores sociales y privado adquieren un reconocimiento pleno para participar en las tareas del desarrollo económico y social.

Por otro lado en el artículo 26 se establece que la rectoría estatal debe ejercerse a través de la táctica de planeación, que contempla la participación de la administración pública federal, a fin de armonizar soberanías estatales con los objetivos nacionales y por último señalar lineamientos de concertación para inducir a los sectores social y privado hacia metas de progreso nacional.

Economía mixta, rectoría estatal y planeación democrática son las bases en virtud de las cuales se desarrolla una amplia legislación económica que marca los lineamientos a seguir.

El capítulo económico constituyó una de las decisiones político fundamentales que están establecidas en nuestro Código Político Fundamental.

La planeación democrática constituye una técnica que racionaliza el instrumental jurídico-administrativo del gobierno federal, que coordina esfuerzos con las entidades federales, y que concierta con los particulares y sectores sociales, acciones y tareas de desarrollo económico y social.

Con base en esta trilogía orientada a materializar las necesidades o derechos sociales, el artículo 25 se refiere a la facultad del Estado para planear, conducir y orientar las actividades económicas del país así como el regular y fomentar las actividades que demanda el interés general en un marco de libertades.

También señala la concurrencia de los sectores público, social y privado en el logro de los propósitos generales de desarrollo nacional, sujetándose para ello a un marco de legalidad: "Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación".

El sector público se ve enmarcado en el artículo 28 constitucional, al hacerse cargo de las áreas estratégicas a que dicho artículo se refiere.

Se expresa al sector social como integrante de la economía mixta y se reconoce la función social del sector privado, sujeta desde luego, al interés público.

En el artículo 26 se establecen las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional; de esa manera organiza el Sistema Nacional de Planeación Democrática, impregnando dinamismo, solidez y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democracia política y social de la nación: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima

solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación".

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de planeación".

Se establecen la jerarquización del Sistema Nacional de Planeación Democrática a partir del Plan Nacional de Desarrollo, del cual han de derivar los programas de la administración pública, fijándose la obligatoriedad en el cumplimiento de éstos.

Por último se establece que el Congreso de la Unión intervendrá en el Sistema Nacional de Planeación: "En el sistema de Planeación Democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley". Señalado en el último párrafo del artículo 26 constitucional.

La Ley de Planeación (D.O. Oct.5 de 1983) establece un marco normativo para la planeación instituyendo y regulando su ejecución de acuerdo con las necesidades del desarrollo nacional.

Dividida en seis capítulos; el primero establece que sus disposiciones son de orden público e interés social, actuando por lo tanto en beneficio del bienestar general y de la economía nacional. También se establecen las bases para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; la coordinación entre la federación y los Estados y en general la participación social para la planeación.

En el capítulo segundo se habla del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través del cual la administración pública federal llevará a cabo la tarea de la planeación nacional del desarrollo.

El tercero se refiere a la participación de los sectores sociales en la elaboración, actuación y ejecución del plan.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

En el capítulo cuarto se establecen las características y elementos esenciales del plan y los programas derivados de las actividades del sistema nacional de planeación democrática.

El capítulo quinto regula la coordinación, al establecer que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de los Estados la coordinación para participar en la planeación.

El último capítulo se refiere a la concertación entre el sector público y las representaciones de los grupos sociales o los particulares interesados.

A. ORGANIZACION ECONOMICA.

En capítulos anteriores hemos hablado de las posturas que ha adoptado el Estado en su devenir histórico. Hemos indicado que ha atravesado por una etapa liberal en donde la propiedad privada fue un derecho consagrado como inalienable e imprescriptible del hombre y hasta un tanto cuanto absoluto. En este momento nos encontramos con una no intervención del Estado en la dirección de la economía, etapa que se conoce con el nombre de liberalismo clásico, caracterizado por la anarquía creada ante la inactividad del Estado gendarme; de este estado de cosas pasa a la intervención de éste en los problemas de carácter social, imposibles de regular por los particulares. Manifestándose a través de variadas formas como son: limitación a la propiedad privada, reglamentación por los abusos en la contratación del trabajo. A esta fase del Estado se le conoce como neoliberalismo, ya que si bien se fijan las bases de la economía libre o de un mercado, ésta se encuentra restringida o limitada, pero que posteriormente conlleva a una intervención del Estado.

"Cuando después de la revolución de octubre de 1917, Lenin, en Rusia (transformada en Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas), instaura su política económica bajo el nombre de Nueva Economía Política (N.E.P.), se establece en la Constitución Política, el manejo total de la economía por el Estado, mediante un plan, de cinco años (período que fue de siete años después de la última guerra). Tal plan ha sido posible por las bases teóricas sobre las que sustentan las ideas de Lenin..."⁵⁴

De igual forma el Congreso Constituyente de 1917, incorporó a la Constitución Política, una serie de principios

54 Palacios Luna, M. "El Derecho Económico en México". Porrúa, México, 1986. p. 66.

y un capítulo de garantías sociales, que ampliaron las funciones del Estado mexicano, dándole a nuestro Derecho, una finalidad de servicio a la comunidad.

En el artículo 25 constitucional, la planeación para el desarrollo se puede dividir en:

Planeación libre; por medio de la actividad espontánea de las empresas y las instituciones sociales y culturales. Las empresas y sociedades jurídicas que pueden reglamentar su funcionamiento sin más límites que los impuestos por la ley y con las garantías de que se ha hablado.

Planeación inducida; por las medidas legales y administrativas que fije el poder político, para estimular las actividades económicas y contractuales (estímulos fiscales, subsidios, fomento y desarrollo de la actividad turística, estímulos al comercio exterior para explotación de productos manufacturados, limitaciones a la importación de productos e impulso a la producción de artículos que se exporten, etc.).

"Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas del sector social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente", reza el párrafo sexto del artículo 25 constitucional. Redacción oscura y confusa. Tal vez el legislador quiso decir, en la primera parte, que se dará un apoyo general a las empresas, y en la segunda específicamente, al uso y aprovechamiento de los recursos naturales, no de los "recursos productivos".⁵⁵

En su parte relativa, el párrafo octavo del mismo artículo 25 constitucional, se refiere a la planeación inducida, al señalar que: "La ley alentará y protegerá --

55 Cfr. Palacios L. Op. Cit. p. 79.

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

Planeación concertada o contractual; cuando en el párrafo quinto del artículo 25, se dice: "Asimismo, podrá por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo". Se ha dicho, asimismo, que nuestra economía es una economía mixta, cuando el Estado celebra contratos con los particulares.

Planeación obligatoria; la parte final del párrafo segundo del artículo 26 constitucional, establece: "Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal". Queda bien claro, que no hay planeación obligatoria, más que para las entidades administrativas del Poder Ejecutivo Federal, fijadas en el artículo 90 de nuestra constitución, el cual faculta al Congreso la distribución, los negocios del orden administrativo entre las secretarías, departamentos y entidades paraestatales.

En el artículo 25 de la Constitución se establecen las bases para la rectoría de la economía nacional conforme a la planeación del Estado. Sin embargo, el Estado mexicano reitera dicha postura al establecer en su artículo 26 que éste organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, y agrega una declaración sobre los fines de dicha planeación.

Este último artículo habla de que "el Estado organizará un sistema de planeación democrática". En los términos del presente, queda establecido que solamente es obligatoria para la Federación, los particulares o los sectores sociales, están en libertad de acogerse al sistema propuesto. De cualquier manera en él se establecen las bases para la aplicación del "Plan Nacional de Desarrollo", formulado por el propio Estado para impulsar su economía.

Planeación coordinada; esta forma de planeación corresponde a nuestra organización política y está sujeta al acuerdo entre la Federación, Estados y Municipios. En efecto, el ya citado artículo 26, en su párrafo tercero, faculta al Ejecutivo para que formule procedimientos de participación en los programas de desarrollo.

Este mismo dispositivo indica las tareas para que el Ejecutivo Federal, coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución del plan.

Es así como en los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, dan al Estado, mediante planes de desarrollo nacional, la función de orientar las actividades públicas y privadas, para alcanzar dicho objetivo. Al cumplimiento de dichos fines, deben concurrir el sector público, el sector social y el sector privado.

Debemos también indicar que la planeación no priva a los particulares de sus derechos individuales. Los términos del párrafo segundo del artículo 25 constitucional, aparentemente dan al poder público un derecho hegemónico en el manejo de la economía, pero fija un límite cuando afirma: "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés público en el marco de libertades que otorga esta Constitución".

La misma Constitución incorpora a la planeación, a la organización y la expansión de la actividad económica, al sector social: ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, y agrega: "...en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios...".

Al respecto es dable indicar las palabras de Pastor Rouaix, constitucionalista del '17, que indica: "Desde luego debemos hacer notar que los gobernantes mexicanos, en todos

los tiempos, han considerado que sus ideas políticas y administrativas, lo mismo que sus intereses personales, están por encima de la Ley Fundamental de la Nación. En otros países más civilizados en los que sus directores discurren con reposo y prevén para obrar, consideran que la Constitución le marca la conducta que deben seguir en todos los actos y procedimientos del gobierno y con respeto profundo a ella, limitar sus acciones hasta los lindes infranqueables de sus preceptos. En nuestro país, por el contrario, el gobernante desarrolla su programa de gobierno de acuerdo con sus opiniones personales o con la de su grupo, sin importarle que su planeación encuentre el valladar de la Carta Magna, pues si estorba a sus propósitos alguno de los artículos constitucionales, sabe que puede modificarlo o destruirlo como si se tratara de cualquier ley reglamentaria. Por eso vemos con honda tristeza que los veintiocho años que la Constitución lleva de vida ha sufrido más de noventa reformas, mientras que la Constitución de los Estados Unidos de América, promulgada en 1787, había tenido en más de ciento sesenta años veintiún enmiendas solamente".⁵⁶

La planeación no es sino un método para acelerar deliberadamente el desenvolvimiento económico y social de un país con fundamento en su pasado histórico, en su calidad presente y sobre todo en sus ambiciones para el porvenir.

Al determinar métodos y objetivos que han de realizarse por la nación, éstos deben de ser compatibles entre sí y habrán de marcarse en relación con los medios necesarios que logren cubrirlos, habrá que estimar las tensiones que deberán vencerse así como los cambios sociales que tendrán que presentarse; así como el avance tecnológico,

El Estado para llevar a efecto sus objetivos deberá de enfrentarse a una serie de adversidades que pueden hacer

56 Pastor Rouaix. "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917". Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1959. p. 261.

imposible el cumplimiento de sus fines, para lo cual la planeación debe de estar sustentada en bases afines a la colectividad y no solamente estar destinada a realizar objetivos que vayan a beneficiar a unos cuantos, es decir, la planeación económica tiene que ser también social.

En México dada nuestra estructura política, debe de aplicarse una planeación democrática, es decir, sujeta a las normas jurídicas y que persiga objetivos comunes.

No hay que perder de vista el que la planeación no es tal sino es nacional, esto es, sino se considera al país como una unidad que comprenda tanto al sector público como al sector privado, puesto que ambos no son sino las dos partes componentes de una sola entidad, la cual no puede concebirse sin alguna de ellas, menos podría pretenderse formular una planeación para aplicar sólo a uno de estos dos sectores del país.

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación". Es de esta manera como empieza la redacción del artículo 26 de la Constitución el cual autoriza, en base al principio de legalidad, la intervención del Estado en su vida económica. Además este ordenamiento responde a la necesidad de regular constitucionalmente uno de los aspectos fundamentales de la sociedad contemporánea: la planeación. El dinamismo con que se están dando las transformaciones de los fenómenos sociales requieren de instrumentos que hagan posible esos cambios así como de mecanismos para aplicar las medidas que hagan posible alcanzarlos.

El artículo comentado descarga la responsabilidad de tales programas al Estado, lo que logra a través de un Plan Nacional de Desarrollo, esto es, que se documentan tanto los objetivos a alcanzar como las medidas que deben tomarse para

tal efecto, y se define que de manera obligatoria los programas de la administración pública deberán sujetarse a dicho plan.

B. PRINCIPIOS SOBRE LOS QUE DESCANSA LA ORGANIZACION ECONOMICA

La aparición del artículo 27 constitucional, representa el inicio de la participación del Estado en la economía y por lo tanto la modificación y ampliación de sus funciones, dejando en el pasado el Estado liberal fisiocrático, estableciendo las bases de un nuevo Estado con intereses comunes, esto es, interesándose más por el bienestar común.

Los constituyentes del '17 establecieron una nueva forma de economía al establecer principios de renovación.

El párrafo primero del artículo 27 constitucional mantiene el principio de dar a la Nación, la propiedad de sus recursos territoriales y de facultarlo para transmitir el dominio de ellos a los particulares, constituyendo la propiedad privada. No la crea sino que le da forma y la sujeta, a través de modalidades, sujetándola a los intereses de la colectividad.

En el párrafo segundo, los constituyentes fijan los principios en que pueden dictarse las expropiaciones: por causa de utilidad pública. Se observa que la nación mexicana da prioridad a los derechos de la colectividad sobre los intereses individuales. No puede decirse que los derechos de los particulares no estén salvaguardados, pues la constitución condiciona las modalidades que pueden imponerse.

El párrafo tercero del artículo 27 constitucional da a la Nación el derecho de regular, para el beneficio común, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de ello, con la finalidad de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su estado, vigilar el correcto desarrollo del país, así como pugnar por el mejoramiento social de los integrantes de la federación.

Lo anterior se hace patente al indicar que el Estado dictará las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer: "provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques". a efecto de ejecutar obras

públicas, planes y regular la fundación, conservación, mejoramiento de los centros de población.

Vuelve a intervenir el Estado cuando en el propio artículo señala que se "dictarán medidas necesarias para el desarrollo de la propiedad agrícola en explotación".

Asimismo se establecen normas a que se sujeta el aprovechamiento de los recursos marítimos, lacustres y fluviales; disponiendo el párrafo cuarto del artículo en cuestión: "...el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas".

Las actividades que el Estado realiza constituyen un conjunto de facultades en favor de este mismo para organizar y controlar la actividad económica de la Nación. Estas prerrogativas han acrecentado en gran medida la intervención del organismo estatal en una senda que en otra época estaba reservada únicamente a actividades de los particulares. Recordemos como en capítulos anteriores el Estado asumía una actividad pasiva o de gendarme, característica del liberalismo económico, esto es, las autoridades sólo podían intervenir en las relaciones que suscitaban conflictos o amenaza a la paz pública. En esta etapa se puede observar una acentuada desigualdad económica entre lo que tienen todo y los que no tienen nada.

Esta última situación es la que va a orillar al Estado a dejar tal postura y asumir una actitud más dinámica. Es en este momento cuando se da por vez primera una intervención estatal en beneficio de las clases desprotegidas.

Su participación se base en que sirve de medidor, de regulador entre los diversos sectores sociales que lo integran, así como un impulsor del desarrollo nacional. Pero tal intervención no implica de manera absoluta la erradicación de la libertad económica ya que su objetivo estriba en condicionarla a propósitos más altos, más nobles como es el caso de eliminar los abusos que comete el capital

sobre los desprotegidos en su afanosa carrera de obtener un lucro desmedido.

Por otro lado el artículo 25 constitucional contiene un gran número de principios que justifican la intervención del Estado en su vida económica. Es de esta manera que en su primer párrafo, señala que corresponde al órgano estatal la rectoría del desarrollo de la nación con el objetivo de fortalecer la soberanía de la misma, así como el de su régimen democrático.

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

Más adelante vuelve a prescribir: "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional". De lo que podemos colegir que existen como principios el de planeación, coordinación y una conducción que el Estado debe realizar, esto es, que a él le corresponde el buscar la forma de guiar, dirigir para un objetivo específico.

Hemos indicado en otra oportunidad que las libertades de los gobernados no se restringen en la rectoría económica del Estado, sino que se mantiene el principio de que éstos quedan subordinados a la función encauzadora de aquél. Decir lo contrario implicaría un regreso al Estado gendarme y asumir la postura de la total y absoluta subordinación o eliminación de los derechos de los gobernados, implicando un totalitarismo.

Otro principio de índole democrático y que corrobora lo señalado anteriormente es la situación de que el Estado prescriba la concurrencia en el desarrollo económico nacional, al sector público, al sector social, así como del privado, "sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación".

C. FACTORES QUE INTERVIENEN EN EL DESARROLLO NACIONAL.

Son innumerables los factores que inciden en este punto tan importante, dada la diversidad de ramas que integran la actividad económica del Estado, y que tienen como finalidad el desarrollo de la nación: industria, comercio, legislación, etc., son tan sólo algunas de ellas, que conjugadas forman parte de la producción nacional. De ahí que el Estado sea quien encause esas actividades que tienen como objetivo el crecimiento equitativo del país.

El dejar a la deriva todos estos mecanismos traerían como consecuencia la ruptura del engranaje político, social y económico de la nación.

Entre otros factores que determinan o que intervienen en el desarrollo encontramos a la población, el capital, el sistema fiscal y el gobierno, implicando algunos de ellos una intervención estatal.

Si se toma en consideración que el gobierno realiza funciones de tipo económico, tales como la creación, mantenimiento, empleo de recursos naturales, distribución de ingresos, emisión y control monetario, control de las fluctuaciones económicas, ocupación, inversión y otros tantos actos más, podemos observar que implica una gran intervención en el desarrollo económico. Por lo que, la postura que adopte, puede estimular o desalentar dicho desarrollo. En países de grandes transformaciones, como es el caso nuestro, la responsabilidad del gobierno es de gran trascendencia, dado que en materia económica debe saber y regular lo que se suscite a lo largo y ancho de sus fronteras.

Dentro del marco de una economía mixta, el gasto público requiere de un sistema de prioridades para su adecuado funcionamiento, esto es, para que los programas que se formulen puedan desarrollarse con el máximo de eficacia, es necesario que el gobierno conozca los proyectos de los particulares, debido a lo cual resulta conveniente que éstos cooperen en la elaboración de los planes.

Un programa debe basarse básicamente en cubrir necesidades, cuando menos las principales. Deben hacerse a un lado los lujos ostentosos. "Nadie tiene derecho a lo superfluo mientras alguien carezca de lo más elemental". Es muy saludable para países en desarrollo sustentar sus programas tomando en cuenta la magnitud de sus problemas.

El Estado y en particular el mexicano debe observar un equilibrio entre la inversión en bienes necesarios y los requerimientos que la sociedad tiene de ellos. Muchas naciones olvidan que el hombre requiere más y mejor educación, seguridad social; y sin embargo destina más recursos en gastos superfluos, burocracia que absorbe gran cantidad de recursos o bien al sostenimiento o perfeccionamiento de ejércitos.

Por otro lado para hacer posibles los programas a que nos hemos venido refiriendo se hace necesario que el gobierno cuente con los elementos necesarios para ello, con mecanismos como el "impuesto", que hacen posible su tarea, y que por pequeños que éstos sean, constituyen piezas que conforman la maquinaria estatal o intervencionismo estatal.

En general, los gobiernos están en posibilidad de ejercer más influencia en el desarrollo nacional. Pueden acrecentarlo o bien dilatarlo, se puede enrarecer por no existir orden, por mantener a una clase explotada, por obstaculizar el comercio exterior, por desatender necesidades prioritarias, etc.

El gran aparato administrativo con que cuenta el Estado, también puede ser causa de su propio derrumbamiento. Tampoco conviene que se desaliente la inversión extranjera, como tampoco es aconsejable que se abrace a la sombra de ésta.

Para el desarrollo del presente, debemos de tomar muy en consideración que es lo que debemos entender por desarrollo económico, esto es, el desarrollo económico consiste en que la producción crezca con más rapidez que la población; es ir aumentando la tasa de la inversión; aumento de la producción de mercancías o bien que el ingreso per cápita aumente.

Tenemos que cuando una colectividad, ya sea porque el número de sus miembros permanezca invariable y el de los satisfactores disponibles aumenta, o cuando crece la población, pero aún más el producto nacional, podemos afirmar que se esta presentando un desarrollo económico consistente en que sus integrantes satisfacen sus necesidades en mayor medida.

Podemos también tener una idea de lo que se puede comprender como desarrollo económico mediante un método de exclusión, esto es, señalar algunas de las características de países subdesarrollados: bajo nivel de vida, agricultura precaria o bien rudimentaria, desempleo, dependencia económica, industria incipiente, alto crecimiento demográfico, etc.

Entre las causa del subdesarrollo tenemos que la más grave consiste en la dependencia económica, esto impide orientar, encausar su economía en su propio interés y sin embargo esta dirigida a la exterior.

El rompimiento de los lazos de coloniaje que vivieron algunos países sólo origino un cambio del país opresor, es decir, que los que recibieron la herencia de los que otrora fueron los dominadores como España y Portugal, ahora son los países desarrollados como Estados Unidos e Inglaterra.

La situación de estos países de bajo desarrollo, se ve acrecentada por multitud de factores, tal es el caso de que algunos de ellos basan su economía solamente en algunos productos, v. gr. el petróleo para Venezuela, el azúcar para Cuba, el cobre para Chile, etc., dependiendo, por lo tanto, de las fluctuaciones económicas de los precios que operen estos productos en el mercado internacional.

Otro factor lo constituyen los grandes capitales extranjeros, que bajo el aspecto de "inversiones" forman hilos que hacen mover a su antojo para que el país receptor haga lo que aquéllo les indican. El ejemplo patente de lo anterior lo constituyeron las empresas petroleras (extranjeras) instaladas en nuestro país.

Aunado a estos factores y que sirve de marco para diferenciar entre los países desarrollados y los que se llaman en vía de desarrollo, es el de la múltiple tecnología que se aplica, lógica consecuencia de haber iniciado su industrialización en diferentes épocas, aplicación de ideas nuevas -resultado de una diferente mentalidad así como adelanto de sus universidades y centros de investigación tecnológica- y el gran gasto que hacen en este renglón los países desarrollados.

De igual forma, los instrumentos que para la producción se les otorga a estos países de bajo desarrollo, alcanzando a constituir grandes capitales que son una merma para estos últimos. Un ejemplo hará más objetivo tal situación, países como Estados Unidos absorbe miles de millones de dólares por concepto de transferencia tecnológica y países, como el nuestro gasta esos tantos miles de millones por dicho concepto.

El aumento de la población en los países en desarrollo también repercute en su economía. Dos tercios de la población mundial esta inmersa en los diferentes grados de subdesarrollo, situación que es aprovechada por el tercio restante y que lo constituyen los países poderosos, dado que estos últimos venden en mayor proporción productos facturados, cuyo precio va en aumento y compran materias primas así como productos agropecuarios que van en descenso al tener una menor demanda o al establecer los precios los países ricos.

La planeación, de la que ya hemos hablado anteriormente, constituye sin lugar a dudas, un factor determinante para el crecimiento de los países.

La regulación jurídica de los elementos naturales, y de que comentaremos en capítulos siguientes, pasa a integrar un escalón más, en el desenvolvimiento económico de un país.

El artículo 26 constitucional postula otro principio del que ya hemos señalado en el capítulo anterior y que consiste en lo que conocemos como "planeación democrática del desarrollo nacional", esto es, buscar caminos que conduzcan a obtener un beneficio que abarque a todos los que componen la sociedad.

D. PRODUCCION NACIONAL.

El producto nacional lo constituyen todos los bienes producidos por un país: maíz, muebles, ropa, máquinas, etc., así como todos los servicios prestados tales como: la enseñanza que prestan los maestros, diagnósticos, recetas de médicos, etc. Luego entonces, para medir la producción nacional es suficiente con sumar todos los ingresos que son remunerados por aportar factores a la producción, valorizados todos éstos en dinero. La magnitud de éstos se mide por año, lo cual nos sirve para hacer comparaciones y saber si en un mismo país su producción aumentó, siguió igual o bien decreció. De la misma manera, nos sirve para hacer comparaciones con otros países.

Podemos hablar en estos renglones de producto nacional bruto y producto nacional neto. El primero es aquél en que consideramos todos los bienes y servicios producidos en un año.

La inversión bruta es la total que consiste en la reposición del desgaste sufrido por los capitales que se están utilizando.

La producción no debe considerarse únicamente en su sentido material, ésta abarca otros aspectos, la producción como la cualidad o la condición que tiene un bien o un servicio para cubrir una necesidad.

Desde esta perspectiva la introducción de nuevas formas de producción; los servicios que prestan las instituciones de seguridad social; hasta los pintores, que cubren necesidades intelectuales, en fin, todo aquel que presta un servicio, lo que hace es entrar al círculo de la producción económica.

En lo concerniente a los bienes, algunos que no eran útiles debido a su estado natural, pasan a serlo por la transformación de que se impregnan y que les da esa característica de utilidad, luego entonces, entramos a la cadena de la producción.

Lo que puntualizamos es lo que se conoce como industria de transformación.

Para llegar a ello se requiere de varios factores que la hagan viable, como el trabajo, el capital, las propias materias que sufrirán transformación. Tal es el caso del petróleo, que como producto "natural" representa poca utilidad, pero gracias al trabajo o transformaciones que en él se realizan lo hacen un bien necesario para la movilización de la vida moderna. Lo mismo podemos decir de la energía eléctrica que requiere de grandes trabajos para obtenerla. No menos esfuerzo se requiere para la producción de energía nuclear u otras áreas, que por su utilidad e importancia forman un apartado especial en nuestra Carta Magna.

CAPITULO SEPTIMO

**IMPORTANCIA DE LAS AREAS ESTRATEGICAS
EN EL SISTEMA ECONOMICO DEL PAIS**

CAPITULO SEPTIMO

IMPORTANCIA DE LAS AREAS ESTRATEGICAS EN EL SISTEMA ECONOMICO DEL PAIS

A. SIGNIFICADO DE LOS CONCEPTOS "PRIORITARIOS" Y "ESTRATEGICOS".

El Derecho se encuentra ubicado en el estado moderno para garantizar el correcto aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio de todos y evitando su despilfarro. El hombre es el único ser de la tierra que no se adapta o no convive con su medio natural tal y como es, sino que lo modifica para que se adapte a él, y en este constante afán se cometen múltiples atropellos en contra del medio natural. El Derecho puede actuar en este constante combate por destruir el entorno, promoviendo la transferencia de tecnología. Dado este supuesto puede lograr el uso o aprovechamiento de lugares otrora improductivos.

En torno a los recursos naturales disponibles, que son bienes económicos, se genera el proceso económico y el grado de desarrollo nacional. Al respecto los países débiles han sufrido el poderío de los países ricos, ocasionado por el despojo de sus recursos. Las naciones del mundo deben preocuparse por constituir, con sus recursos un frente geopolítico que pueda combatir con potencias extranjeras. Ya que la historia nos ha confirmado innumerables casos en que la opresión de las naciones comienza por una opresión económica.

La nación esta constituida por gran cantidad de actividades: comerciales, industriales, políticas, económicas, sociales, detrás de esta gama o pluralidad de actos se encuentra el Estado como regulador de tales acontecimientos, encaminados en términos generales a cumplir propósitos políticos. En tales situaciones el Estado debe acelerar su proceso de instrucción dado el gran número de actividades económicas heterogéneas.

Es de esta forma como en ejercicio de la potestad del poder público, el Estado se reserva actividades o conserva para sí actividades que aprovechará de una mejor manera en beneficio de la colectividad y que en última instancia lo hace porque es quien detenta la soberanía del pueblo.

Nuestra historia registra la consecuencia lógica de su política económica sobre sus recursos naturales; hemos incursionado en hechos donde eran potencias extranjeras las detentadoras de nuestra riqueza natural (hidrocarburos, minera, tierras) a través de instrumentos nada jurídicos y menos aún razonables, como conquistas, usurpaciones, luchas desventajosas, en palabras breves "expansiones imperialistas". Tales acontecimientos bárbaros justifican la configuración de nuestro derecho tanto a nivel constitucional como reglamentario. En los cuales se han puesto barreras, tal vez trabas; pero no son otra cosa que defensas que hemos impuesto en contra de extranjeros sin constituir una medida contra ellos, sino una manera de hacer frente a factores que pueden obstaculizar o hasta cambiar los objetivos que nos hemos trazado los mexicanos.

Los hechos plasmados en nuestra historia son razones suficientes para asumir tal postura.

Por otro lado no es suficiente con que naciones como la nuestra cuente con suficientes recursos naturales, si éstos no los aprovechan de la mejor forma; los despilfarra o explota de manera desmedida.

Nuestro sistema jurídico, al respeto ha nacido de nuestras propias exigencias y la redacción de algunos de ellos hasta narran las circunstancias en que fueron planteados -momentos de sed de justicia-.

Para tener una cabal comprensión del significado que los recursos naturales tienen en la economía del país, es conveniente que analicemos la naturaleza de algunos de ellos, y de ahí colocarlos en el lugar que les corresponde.

Los hidrocarburos aluden en química a cada uno de los componentes químicos resultantes de la combinación del carbono con el hidrógeno.

El petróleo como líquido natural oleaginoso e inflamable constituido por una mezcla de hidrocarburos, que se extrae de lechos geológicos continentales o marítimos. Mediante diversos dispositivos de destilación y refinamiento se obtiene de él diversos productos como la gasolina, queroseno, gasóleo, etc. Se caracteriza por su alto grado energético.

Por decreto de 7 de julio de 1938 se crea la institución pública descentralizada de Petróleos Mexicanos.

De acuerdo con su Ley Orgánica, dicha institución tiene por finalidad la explotación, el transporte, almacenamiento, distribución y ventas del petróleo, el gas natural y los productos que se obtengan de la refinación de éstos.

Otro ordenamiento que regula esta industria esta en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece en su artículo 33: "Compete a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal: Fracción VIII. Regular la industria petrolera, petroquímica básica, minera, eléctrica y nuclear".

La energía eléctrica es la existente en su medio físico causada por ondas electromagnéticas o fotones, mediante los cuales se propaga directamente sin desplazamiento de la materia.

Conforme al artículo anteriormente citado, corresponde a dicha secretaría:

- VIII. Regular la industria eléctrica y nuclear; y
- IX. Promover y en su caso, organizar la investigación técnico-industrial en materia de energía, siderurgia, fertilizantes y recursos naturales no renovables.

La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (promulgada el 10 de diciembre de 1975), al respecto señala:

Art. 12.-Corresponde exclusivamente a la nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público en los términos del artículo 27 constitucional. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará, a través de la Comisión Federal de Electricidad, los bienes y recursos naturales para dichos trámites.

Art. 4º.-Para los efectos de esta ley, la prestación del servicio público de energía eléctrica corresponde:

- I. La planeación del sistema eléctrico nacional;
- II. La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica; y
- III. La realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.

La petroquímica designa la química de los derivados del petróleo. Pertenece o relativo a la industria que utiliza el citado elemento o el gas natural como materia primas para la obtención de productos químicos.

La Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, en materia de petroquímica fue publicada en D.O.F. del 9 de febrero de 1971 y reformada en diciembre de 1977.

En química el uranio es un elemento radioactivo cuyos componentes se usan en fotografía y para dar color a los vidrios. Tiene un isótopo capaz de una fisión continuada y es usado en la Bomba Atómica.

Por lo que respecta a la energía nuclear es la que se obtiene mediante modificaciones en el núcleo del átomo, como en la fusión de un núcleo o en la condensación de núcleos ligeros para formar otros de mayor peso con pérdida de masa.

En D.O.F. del 4 de febrero de 1985 fue publicada la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia nuclear:

Art. 12.-La presente Ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia nuclear y regula la exploración, explotación y el beneficio de minerales radioactivos, así como el aprovechamiento de combustibles nucleares, lo usos de la energía nuclear, la investigación de la ciencia y la técnica nucleares, la industria nuclear y todo lo relacionado con la misma. Las disposiciones de esta ley son de orden público y de observancia en toda la República.

Los dispositivos jurídicos encaminados a la regulación de los factores económicos inciden en una área determinada, esto es, en el ámbito geoeconómico que constituye nuestro territorio. De ahí que la desigual distribución de recursos naturales ha sido factor determinante en situar a países en el desarrollo o su contrario.

"Llamamos recursos naturales a todos aquéllos elementos que nos proporciona la naturaleza, de los cuales se sirve el hombre para satisfacer sus necesidades de orden material".

La importancia de los recursos que nos proporciona la naturaleza ha llevado a especialistas a clasificar éstos en renovables y no renovables.

Son renovables aquéllos susceptibles de renovarse merced a la ley natural o bien por la acción del hombre.

En cuanto a los segundos de mucha mayor importancia, dada su propia naturaleza son aquéllos que se consumen con el uso, tal es el caso de los hidrocarburos.

Los sistemas jurídicos permiten el control racional de estos últimos, máxime cuando el desarrollo científico y tecnológico permiten al hombre explotar y dominar su entorno natural.

¿Qué sentido tendría la vida si desaparecieran las condiciones indispensables para que ésta se de?

¿Podríamos tener un desarrollo económico incompatible con la conservación de nuestro entorno?

El territorio de un país es el que da a éste los elementos indispensables para su aparición, actividades

primarias como el cultivo, la ganadería, permiten el crecimiento y evolución del hombre y es de esta manera como el territorio se transforma en escenario de las actividades de grupos humanos.

En nuestro artículo 27 constitucional está contemplada la posición que juega el Estado en esta cuestión.

En algunos aspectos los gobiernos de los países deben ser intransigentes, pues su importancia se convierte en estratégica, dado que por sus características, además de agotables y limitados imponen al poder público, tratamiento y protecciones que tienen como eje a la titularidad pública, con exclusión de la interferencia de los particulares.

En este aspecto el Estado ejerce su dominio directo por mandato constitucional sobre estos recursos (art. 27) y que en general son explotados directamente por el Estado, sin que haya lugar a la concesión.

Es así como en este renglón nuestra constitución ha dado en denominar estratégicos a recursos como el petróleo, energía eléctrica y recursos minerales, apartados, que sin duda han conformado sectores indispensables para el desarrollo de la nación.

El petróleo, por su aplicación económica o como emanador de la vida industrial de los pueblos, constituye el punto de arranque de nuestra civilización.

Sus características lo han colocado en el capítulo de áreas prioritarias y estratégicas, y que son: su alto poder energético, abundantes subproductos -como descartar en ellos a la petroquímica- su explotación requiere de grandes inversiones, sus reservas son limitadas, entre otras.

Los hechos confirman que nuestro país se encuentra ente los principales productores de este recurso, situándonos en una posición de ventaja y que debemos aprovechar para estimular nuestro desarrollo económico. Situación que no se daría sin la intervención afortunada del presidente Lázaro Cárdenas.

Al efecto el mismo artículo 27 de la constitución mexicana señala: "Corresponde a la Nación el dominio...el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseosos...".

En cuanto a la energía eléctrica se ha convertido en una necesidad para la vida moderna. La industria en general requiere de ella. Como recurso no natural, al igual que el petróleo no renovable, se ubica como reserva prioritaria. Está contemplada en el párrafo VI del artículo 27 constitucional: "Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos que se requieran para dichos fines".

Con lo que respecta a la minería, ésta ocupa un lugar de primer orden. El multicitado artículo 27 establece el régimen constitucional de la materia en México: "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes...".

B. INFLUENCIA EN EL DESARROLLO DE LA PRODUCCION NACIONAL.

En México la explotación industrial del petróleo adquirió importancia a principios del siglo XX durante la etapa porfirista. Donde predominaban las empresas extranjeras. Es durante el gobierno de Cárdenas cuando se da la expropiación de este recurso, con lo cual dicha industria pasó a ser propiedad de la nación. Esta expropiación, básicamente jurídica, traería una gran repercusión internacional favorable.

En décadas pasadas se hicieron importantes perforaciones en todo el país no sólo en el sureste, sino también en Estados como Michoacán, Jalisco, Baja California, Coahuila y Chihuahua. Esta actividad colocó al país como uno de los principales exportadores de esta materia prima, situación que favorecía a los principales importadores como Estados Unidos y algunos países de Europa.

En ese entonces la demanda de crudo era alta y los precios crecían vertiginosamente. A pesar de las fuentes inversiones hechas, los superávits y las derramas de ingreso que se esperaban no llegaron a constituir la base del desarrollo que se había pronosticado, sino todo lo contrario, los ingresos sólo alcanzaban a llenar los vacíos que generaba la propia industria petrolera y a pagar una pequeña parte de la deuda externa.

Debido a la fiebre que trajo el crecimiento de los precios del petróleo se descuidaron otras áreas productivas de la economía. Pero lo más importante, nadie se dió cuenta del problema que acarrearía la baja del precio del mismo.

Durante esa misma época los países desarrollados se habían acostumbrado a consumir este producto barato (70's), pero es en esa misma etapa cuando los países productores de petróleo (OPEP) decidieron elevar el precio del energético y hasta llegar al caso de suspender la entrega del mismo a los países de occidente. Por mucho tiempo los países de oriente utilizaron el petróleo como arma económica para hacerse notar entre los países ricos. Ante este estado de cosas, los países

importadores buscaron nuevos mercados, encontrando a nuestro país como fuerte productor de crudo.

El alza del energético no se repitió como a la parecida a la del '73 pese a las medidas adoptadas por los países pertenecientes a la OPEP y debido a las estrategias usadas por los países consumidores de este producto. Caída que se agudizó con la sobreproducción del petróleo por parte de algunos países como Arabia Saudita, creándose una sobreoferta y la consecuente baja de dicho producto.

De lo anterior colegimos que la intervención del Estado en su vida económica tiene justificación debido a que éste actúa conforme a las leyes económicas generales, con el objeto de afectar los resultados de la actividad económica para obtener el mayor partido de una situación dada. Su participación esta enfocada al manejo de un conjunto de medidas económicas (planificación) interrelacionadas como el caso de: recursos naturales; instrumentos de carácter científico y tecnológico, que juegan un papel muy importante en las determinaciones de los objetivos económicos y sociales.

Corresponde al Estado la actividad de incorporar toda una gama de actividades, que dan origen a la producción nacional, a un esquema de planificación la cual se dificulta debido a la necesidad de intervenir tanto en los medios utilizados como en los fines que se persigan.

Por otro lado la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal alude a la intervención del Estado, con el objetivo de controlar la producción nacional, en varios de sus preceptos:

Artículo 33.-A la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal corresponde.

IX. Promover y organizar la investigación técnica, industrial en materia de energía, siderurgia, fertilizantes y recursos naturales no renovables.

X. Regular y promover las industrias extractivas.

Artículo 34.-A la Secretaría de Industria y Fomento Industrial, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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

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

III. Establecer la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, escuchando la opinión de las dependencias correspondientes.

Entre los factores que juegan un papel importante en el crecimiento de la nación encontramos a la industria, toda vez, que en esta actividad se generan empleos, mejora la balanza de pagos, impulsa desarrollos regionales, abastece de mercancías y alimentos el mercado interno y externo, así como contribuir al ingreso nacional .

En desarrollo de esta rama, en donde intervienen múltiples factores como es el caso de recursos naturales, intensifica el desarrollo económico nacional.

A manera de lograr una mejor y eficaz intervención del Estado para controlar su economía, se expiden innumerables disposiciones que hacen viable tal propósito. La Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, publicada en el D.O.F. de 9 de marzo de 1973 acomete a tal finalidad.

C. VARIACIONES ECONOMICAS.

La Biblia relata que el faraón de Egipto soñó que se encontraba parado a la vera de un río y que de pronto subieron del río 7 vacas hermosas y lustrosas que se pusieron a pacer en el carrizal. Pero he aquí que detrás de aquéllas subían del río otras 7 vacas, de mal aspecto y macilentas, las cuales se pararon junto a las otras vacas en la margen del río y las vacas del mal aspecto y macilentas se comieron a las 7 vacas hermosas y lustrosas. Entonces el faraón se despertó. Y vuelto a dormirse soñó otra vez que 7 espigas crecían en un mismo caño lozanas y buenas; pero he aquí que otras 7 espigas flacas y asolanadas brotaron después de aquéllas y las espigas flacas consumieron a las 7 lozanas y llenas. Despertó el faraón y he aquí que era un sueño. Asustado e inquieto llamó a todos los magos y sabios de Egipto y no hubo quien pudiera interpretar el sueño. Entonces el jefe de los escanciadores le dijo al faraón; cuando estuve detenido junto con el panadero en casa del jefe de los guardias, tuvimos sendos sueños y un muchacho de origen hebrero que estaba ahí, nos dió el sentido propio de cada cual y resultó que según nos lo había interpretado, así fue. Entonces el faraón mandó llamar a José y el faraón le dijo: he tenido un sueño y no hay quien lo interprete, pero he oído decir de ti que te basta oír un sueño para interpretarlo, a lo que José replicó; no hablemos de mí, que Dios responda en buena hora al faraón. Después de que éste le contó su sueño, José dijo al faraón: el sueño del faraón es uno sólo. Las 7 vacas buenas son 7 años de abundancia y las 7 espigas buenas 7 años son, porque el sueño es uno sólo. Y las 7 vacas macilentas y malas que subían después, de aquéllas, son 7 años, e igualmente las 7 espigas flacas y asolanadas, es que habrá 7 años de hambre. He aquí que vienen 7 de gran altura en todo Egipto, pero después sobrevendrán otros 7 años de hambre, pues el hambre asolará el país. Ahora pues fíjese el faraón en algún hombre inteligente y sabio y póngale al frente del país para que exiga el quinto a Egipto durante los 7 años de abundancia, almacene todos los comestibles que sea

posible en los años buenos para tener reserva de alimentos para los 7 años de hambre que habrá en Egipto.

Esta es una explicación anecdótica de lo que son las variaciones económicas.

Dentro de las diversas variaciones económicas sobresalen por su interés las llamadas variaciones cíclicas o en forma más breve ciclos económicos, que constituyen una serie de fenómenos que se repiten en un orden determinado.

El estudio de los ciclos económico esta ligado al de las crisis.

En un lenguaje económico podemos señalar que la crisis tiene dos acepciones. En sentido técnico es el punto que señala el paso de la prosperidad a la depresión. Desde un punto de vista menos técnico, la crisis es un momento de intenso pánico, especialmente financiero, que va acompañado de quiebras, retiro en masa de fondos de los bancos, exportación de divisas, etc.

Por este motivo algunos autores reservan la palabra crisis para el estado de depresión financiera y emplear el de recesión para indicar la acepción técnica de la crisis.

Sin embargo, cualquiera que sea el sentido de la palabra, sabemos que cuando algo hace crisis estamos frente a un estado de gravedad, este es el caso de un enfermo, pero también señala un momento delicado de la vida económica de una nación, de tal gravedad que puede ocurrir lo peor o lo mejor.

La palabra crisis ha sido usada por los economistas, pero se ha extendido a los demás campos donde puede producirse procesos análogos y es posible hoy día hablar de crisis política, de crisis religiosa, de crisis económica. La teoría de la crisis se engloba en el estudio de los actos económicos de manera que no se presentan como fenómenos discontinuos, sino que son los puntos culminantes de un proceso cíclico más largo y más completo.

Si queremos resumir los fenómenos que caracteriza una crisis tenemos que mencionar la tensión financiera donde sobresalen problemas monetarios, depresión en el mercado de valores, y quiebras de los bancos y de las bolsas de valores; crisis industrial y descenso de los precios de la producción y de la circulación, así como una gran desocupación con secuelas de miseria y de malestar social.

En el siglo XIX ocurrieron crisis en 1814, 1822, 1830 que hicieron pensar a Sismondi que las crisis y la pobreza de las clases laborantes era la contrapartida de auge industrial. Los historiadores señalan un total de once crisis antes de 1914 y otras dos de aquél año a nuestros días y tal vez estamos en la tercera o en los umbrales de la misma. La crisis de 1929, última de las conocidas terminó el 24 de octubre de ese año. La crisis empieza un día determinado, en un lugar concreto de un país, en las llamadas industrias guía, y de ahí como si fuera cáncer se propaga a las industrias de materias primas. Alguien ha dicho que se trata de una epidemia, pues del punto en que se genera invade a las regiones cercanas para llegar a todos los países. Este fenómeno es evidentemente si se tiene en cuenta la interdependencia económica que se da en el orden internacional.

Los economistas sostienen que las crisis no son fenómenos esporádicos y caprichosos sino regulares y periódicos y que las crisis pueden ser de diferentes clases: bancarias, financieras, de producción, superproducción, venta y circulación, pero todas ellas pueden ser industriales o comerciales y adoptar un carácter generalizado.

Las crisis pueden deberse a fuerzas propiamente económicas del propio sistema (endógenas) u originarse en acontecimientos extra-económicos, como son las guerras, las epidemias, etc. (exógenas).

Los juicios sobre la previsión de las crisis son de lo más diverso, algunos creen que pueden ser evitados. Hay autores que consideran que la crisis es un hecho fatal. La

verdad es que los mejores pensamientos se han puesto al servicio de la solución de este problema, sin que hasta la fecha hayan alcanzado resultados satisfactorios y lo más que han logrado es atenuar los efectos de las mismas.

La mayoría de los autores consideran que los actos económicos tienen cuatro fases: la primera es la fase ascendente, llamada también de prosperidad o extensión; la segunda es la fase descendente, recibe los nombres de depresión o contracción; la tercera es el paso de la prosperidad a la depresión, que es la crisis propiamente dicha y, finalmente, la cuarta fase es el paso de la depresión a la prosperidad, que recibe el nombre de recuperación.

Si representamos gráficamente las crisis, veríamos que algunas presentan crestas agudas y valles, mientras que en otros ocurre al revés, tal como vemos los ascensos y descensos de una montaña rusa.

Las variaciones económicas son el resultado de diversos procesos y los economistas se han empeñado en determinar cual se estos procesos son esenciales.

"Teorías Monistas. Consideran que el ciclo económico es un fenómeno puramente monetario, es decir que es el resultado de las variaciones de la oferta del dinero en el sistema bancario de las sociedades capitalistas".⁵⁷

Siguiendo el pensamiento keynesiano, los cambios en la demanda efectiva genera cambios de la producción. Por otra parte el encarecimiento del crédito provoca la disminución de la producción y los bancos al mejorar su situación pueden adoptar una política más liberal.

57 Astudillo Ursúa, Pedro. "Elementos de Teoría Económica". Porrúa, México, 1988. p. 172.

D. EQUILIBRIO DEL INGRESO NACIONAL.

Dentro del liberalismo, el Estado debe de reducir al mínimo su intervención en la vida económica, a efecto de no entorpecer la producción de bienes y servicios. Este mínimo nunca llega a cero, esto es, la no intervención jamás es absoluta.

La conotación de presupuesto comprende los ingresos y los gastos públicos; de esta manera el presupuesto del país esta constituido por lo que el gobierno gastaría y las fuentes de donde emanarían los ingresos necesarios para dicha erogación, con el objeto de cumplir el Estado con su cometido.

El presupuesto en nuestro país esta formado por dos documentos: uno llamado presupuesto de egresos de la federación y otro Ley de Ingresos de la Federación.

Con lo que respecta al presupuesto de ingresos, éste es el acto legislativo que determina los ingresos que el gobierno federal esta autorizado para recaudar en un año determinado, denominándosele Ley de Ingresos de la Federación.

En México nuestro Código fundamental otorgá facultades al Congreso de la Unión para "imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto" (Artículo 73, fracción VII).

La Ley de Ingresos faculta al Estado para percibir los ingresos provenientes de los conceptos que en la misma se enumeran, entre los cuales se encuentran:

Derechos.

- Por percibir servicios que presta el Estado en sus funciones a cargo de organismos descentralizados.
- Por el aprovechamiento de bienes del dominio público.
- Derechos extraordinarios por la extracción de hidrocarburos.
- Sobre el excedente del precio internacional del petróleo.

Ya hemos hablado que en otra época, productos como el petróleo, formaron parte básica y fundamental del desarrollo nacional y de ahí la importancia o utilidad que le brindaron los gobiernos, toda vez, que de manera determinante aportaban divisas, a través de innumerables transacciones, a la economía de los países, formando soportes, en muchas ocasiones pilares de economías incipientes.

De manera muy general podemos hablar de que para la producción del petróleo se requiere de capital suficiente que haga posible la búsqueda del mismo, su extracción, su transportación, distribución, refinamiento, etc., toda una gama de procesos y actividades que hacen posible objetivizar tal producto y que por ello entran a la cadena de la producción nacional. Lo mismo sucede con otras materias primas, de las cuales somos productores.

CONCLUSIONES

El conocimiento exacto de lo tratado en la presente, nos ha servido para comprender la necesidad ineluctable de reparar los errores cometidos.

Es necesario que en lo sucesivo nuestras leyes no pasen por alto los hechos que palpitan en la realidad; que la ley constitucional, fuente y origen de todas las demás que habrán de dictarse, reafirme los principios de propiedad que en ella se señalan y no se eludan por miedo a las consecuencias. Es preciso tener en cuenta los problemas sociales de la nación, para poder resolverlos con más entereza con que han sido resueltos -como el caso del petróleo-.

En nuestras legislaciones y en particular la colonial, el derecho de propiedad correspondía al rey de manera absoluta, pasando con el mismo carácter a la nación. En tal concepto, la nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares el dominio, en forma parecida en que se tuvo durante la época citada. El derecho de propiedad así concebido permite a la nación tener bajo su dominio -soberanía- todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etc.

El artículo 27 de la Constitución confirma lo señalado y las fracciones X y XI, expresan con toda precisión la naturaleza de los recursos reservados a la nación.

Corolario de lo anterior, es el principio de que la Nación puede "en todo tiempo" imponer modalidades a la propiedad privada, cuando el interés público así lo determine. La propia Constitución señala el concepto jurídico de propiedad, substituyendo la vieja tesis individualista del derecho subjetivo destinado únicamente a producir beneficios a su titular, por la doctrina de la propiedad con una función social que tiene por objeto hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

La intervención del Estado en la economía surge como el instrumento por el cual el poder público penetra al sistema económico, para corregir las contradicciones y crisis internas del sistema económico liberal.

Observamos que a través del devenir de la historia el concepto de propiedad no se ha presentado en un sólo momento como absoluto y total, este siempre a sufrido limitaciones en, y para beneficio de la propia colectividad, aún en el pueblo romano, éste sufrió grandes restricciones, en perjuicio de los que lo ostentaban.

"Hay elementos que no debe de perder de vista el Estado mexicano porque han sido piedra angular de nuestro desarrollo económico y social, así como sosten de nuestra independencia y soberanía".

Un importante sector de la doctrina reconoce en la propiedad originaria, postulada por el primer párrafo del artículo anteriormente citado, un derecho nuevo y singular; no sólo un dominio eminente, como en el siglo pasado, sino más correcto y real que, como dice el maestro Tena Ramírez, puede desplazar a la propiedad privada, en vía de regreso a su propietario originario que es la nación y además confirmada en su párrafo tercero.

El Estado ejerce un derecho de propiedad sobre los bienes que lo integran, correspondiéndole de la manera más absoluta y total, agregaremos que este mismo derecho tal y como lo concebían los romanos, actualmente corresponde al Estado; fortalece tal concepción el hecho de que en nuestra Carta Magna en su artículo multicitado, prescribe tal acontecer al indicar que la propiedad corresponde originariamente a la Nación.

El Estado mexicano tiene una potestad soberana sobre su territorio, debido a que es él, el que impone las modalidades, además de crear la propiedad privada, como se desprende del citado precepto.

B I B L I O G R A F I A

- Acosta Romero, Miguel. "Teoría del Acto Administrativo". Porrúa, México, 1986.
- Astudillo Ursúa, Pedro. "Elementos de Teoría Económica". Porrúa, México, 1988.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Porrúa, México, 1986.
- Calzada Padrón, Feliciano. "Derecho Constitucional". Harla, México, 1990.
- Ceceña Cervantes. "Introducción a la Economía Política de la Planificación Económica Nacional". F.C.E., México, 1981.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (comentada), UNAM., México, 1985.
- Cueva, Mario De la. "El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano". Porrúa, México, 1985.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis H. "Elementos de Derecho Administrativo". Limusa, México, 1986.
- "Derechos del Pueblo Mexicano". Tomo IV. Ed. Cámara de Diputados.
- Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Porrúa, México, 1988.
- Garza, Sergio F. De la. "Derecho Financiero Mexicano". Porrúa, México, 1990.
- Gómez Granillo, Moisés. "Breve Historia de las Doctrinas Económicas". Esfinge, México, 1984.
- Jellinek, George. "Teoría General del Estado". Maipu, Buenos Aires, 1970.
- Lemus García, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano". Porrúa, México, 1987.
- Locke, John. "Ensayo sobre el Gobierno Civil". Ed. Aguilar, México, 1983.
- Margadat S. Guillermo F. "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano". Ed. Esfinge, México, 1988.
- Medica Cervantes, Jose R. "Derecho Agrario". Harla, México, 1987.
- Moreno Daniel. "Clásicos de la Ciencia Política". Porrúa, México, 1983.
- _____. "Derecho Constitucional". Pax, México, 1985.
- N. Oderigo, Mario. "Sinopsis de Derecho Romano". Depalma, Buenos Aires, 1982.
- Palacios Luna, M. "El Derecho Económico en México". Porrúa, México, 1986.
- Pastor Rouaix. "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917". Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1959.

- Pérez de León, Enrique. "Derecho Constitucional y Administrativo". Porrúa, México, 1986.
- Petit, Eugene. "Derecho Romano". Porrúa, México, 1984.
- Porrúa, Pérez, Fco. "Teoría del Estado". Porrúa, México, 1990.
- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Porrúa, México, 1968.
- _____. "Teoría del Estado". Porrúa, México, 1990.
- Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". Porrúa, México, 1980.
- Ventura Silva, Sabino. "Derecho Romano". Porrúa, México, 1990.
- Witker, Jorge. "Derecho Económico". Harla, México, 1989.