

301809

61.  
224



**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO**

**ESCUELA DE DERECHO**

con estudios incorporados a la  
**Universidad Nacional Autónoma  
de México**

**"LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA  
RECTORIA ECONOMICA DEL  
ESTADO Y SU EVOLUCION"**

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

**Salvador Everardo Martínez Marquet**

**Primer Revisor  
Lic. Ana Luisa López Garza**

**Segundo Revisor  
Lic. Leticia Aralza Méndez**

**México, D. F.**

**1995**

**FALLA DE ORIGEN**



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

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

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

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

En gran manera me gozo en Jesucristo mi Señor y mi dios, por haberme concedido realizar esta tesis, fruto de lo que nos enseñó y aprendimos en -- las aulas, en nuestro paso por la Universidad.

Lo justo, lo verdadero, lo respetable, lo amable, es lo que en esencia oímos en la palabra de Dios y por el ejemplo de nuestro amado y bendito - Señor Jesucristo, que por su gracia aprendimos para ponerlo en obra al realizar nuestro trabajo.

Doy gracias por ello, en primer lugar a nuestro Dios y Padre. A él sea la gloria por toda la - eternidad.

A mis padres:

El C.P. Enrique Martínez Cedeño y la Dra. Ma. Guadalupe Marquet Santillán, con la gran adoración y la enorme gratitud de su hijo que reconoce en ellos -- las cualidades divinas de ser padres, por la consagración absoluta de sus vidas, salvando obstáculos colosales a base de sacrificios inigualables, dejando en la senda jirones de vida y salud, con un solo objetivo: modelar la vida de sus hijos en un marco de trabajo, dignidad y honradez.

A mis hermanos:

Haciendo votos porque la concordia, unión y cariño que siempre ha existido entre nosotros, jamás nos abandonen.

A mi Universidad y maestros:

Les doy las gracias con toda mi gratitud y cariño.

**LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA RECTORIA ECONOMICA  
DEL ESTADO Y SU EVOLUCION.**

**INDICE**

<b>INTRODUCCION.</b>	<b>1</b>
<b>I.- ORIGEN Y ANTECEDENTES DE LA CONSTITUCION MEXICANA.</b>	<b>1</b>
1.1.- Conceptualización del término Constitución.	1
1.2.- Inicio de la vida constitucional en México.	5
1.3.- Objeto de estudio de la Constitución.	18
1.4.- Economía y Derecho.	28
<b>II.- EL PATRIMONIO DEL ESTADO.</b>	<b>29</b>
2.1.- Concepto de Patrimonio.	29
2.2.- El derecho del Estado sobre su patrimonio.	31
2.2.1.- El territorio y partes integrantes del mismo.	34
2.3.- Los bienes cuya titularidad sea del Estado.	37
2.4.- Ley General de Bienes Nacionales.	40
2.4.1.- Bienes del dominio público de la Federación.	42
2.4.2.- Bienes del dominio privado de la Federación.	44

<b>III.- BASES CONSTITUCIONALES DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA DEL ESTADO.</b>	<b>47</b>
3.1.- Organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo.	<b>47</b>
3.2.- Organización y funcionamiento del Poder Legislativo.	<b>53</b>
3.3.- Constitución y Régimen Económico.	<b>58</b>
3.4.- Artículos 25, 26, 27 y 28 Constitucionales.	<b>62</b>
3.4.1.- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional.	<b>91</b>
3.4.2.- Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.	<b>93</b>
3.4.3.- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.	<b>95</b>
<b>IV.- RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO.</b>	<b>98</b>
4.1.- Tendencias liberales del siglo XIX.	<b>98</b>
4.2.- La conducción económica del Estado Mexicano.	<b>101</b>
4.3.- El Sistema de Economía Mixta.	<b>104</b>
4.4.- La privatización de la economía nacional y su repercusión .	<b>106</b>
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>110</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .</b>	<b>113</b>

## INTRODUCCION

Tratar el tema de la Constitucionalidad de la Rectoría económica del Estado y su Evolución, ha significado un trabajo complicado debido a los factores que se han analizado, toda vez que recordemos que la economía que rige en nuestro país es el sistema de economía mixta, es decir, de intervención tanto del Estado como de los particulares, y todavía mas problemático ya que nuestro país es lo que los economistas han dado por llamar como subdesarrollado o país en vías de desarrollo, como lo han querido plantear últimamente.

El patrimonio de nuestro Estado es del todo complejo y para ello no solo nuestra propia constitución establece las pautas para comprender dicho patrimonio, sino una diversidad de leyes reglamentarias, planes y programas que nos aclaran la idea de lo que en si pertenece al Estado.

La organización gubernativa sobre la que descansa nuestro sistema, es la de división de poderes, en la que tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo gozan de amplias facultades para regir y controlar el patrimonio de los mexicanos.

Nuestra propia Constitución ha sufrido a lo largo de su existencia diversas reformas, en las que se plasma la idea de la rectoría económica del Estado.

En los últimos sexenios hemos sido testigos mudos de las acciones que en materia económica han dictado nuestros gobernantes; desde la expropiación petrolera hasta la nacionalización de la banca y diez años después la privatización de esta última.

El presente trabajo de investigación ha tratado de aclarar dudas respecto a dicha rectoría económica del Estado, aún más teniendo tan cerca la aplicación del Acuerdo Trilateral de Libre Comercio, que a ciencia cierta aún no sabemos como nos puede llegar a beneficiar o a perjudicar.

## **CAPITULO I**

### **ORIGEN Y ANTECEDENTES DE LA CONSTITUCION MEXICANA.**

**1.1.- CONCEPTUALIZACION DEL TERMINO CONSTITUCION.**

**1.2.- INICIO DE LA VIDA CONSTITUCIONAL EN MEXICO.**

**1.3.- OBJETO DE ESTUDIO DE LA CONSTITUCION.**

**1.4.- ECONOMIA Y DERECHO.**

## CAPITULO I.

### ORIGEN Y ANTECEDENTES DE LA CONSTITUCION MEXICANA.

#### 1.1.- CONCEPTUALIZACION DEL TERMINO CONSTITUCION.

El término Constitución, como correlativo de Soberanía, puede ser configurado de un sentido material como lo considera Kelsen, en el aspecto de que la Constitución se encuentra constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y de una manera muy especial la creación de leyes.

Las Constituciones del mundo occidental están inspiradas fundamentalmente en la Norteamericana y en la francesa, y han organizado el poder público con la mira de impedir el abuso del poder.

Conceptualmente la Constitución ha sido contemplada desde diversos puntos de vista. Aristóteles en la antigua Grecia la concibió como una realidad, como una organización y como una lege ferenda; el autor francés Lasalle, la definió como "la suma de los factores reales de poder de una nación", mientras que Heller, como un ser al cual dan forma las normas; para Tena Ramírez, autor mexicano, la Constitución viene siendo "la ley suprema del país, que expedida por el poder constituyente en el ejercicio de la Soberanía, tiene por objeto organizar los poderes públicos circunscribiéndolos en esferas de competencia y proteger frente a aquellos, ciertos derechos del hombre".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa S.A., Novena Edición, México D.F., 1968, p. 17.

Este precepto de Constitución, da un ordenamiento jurídico que al organizar al Estado y reconocer determinados derechos del hombre, establece un sistema de protección a esos derechos, es de reciente aparición y propios de los Estados modernos. Ninguno de los grandes Estados de la antigüedad conocían de un orden como el contenido en las Constituciones modernas.

No obstante he mencionado a Aristóteles en un concepto relativo al término Constitución, y efectivamente en Grecia se entendía por Constitución al conjunto de principios jurídicos que designaban a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, la relación entre éstos y su situación respecto al Estado.

Los romanos, entendían por Constitución, las normas jurídicas destinadas a estructurar al Estado, sus órganos y las funciones que a éstos correspondían. No hubo, es importante aclarar en las legislaciones griega y romana, ningún principio normativo que protegiera la libertad individual.

En la edad media, cuando el Príncipe, el rey o el señor feudal otorgaron privilegios a ciertas comunidades humanas, asomaba ya un principio, aún cuando imperfecto de la concepción moderna del término Constitución; se trata del Derecho Cartulario, que abarca el aspecto de determinadas libertades o privilegios como la característica muy valiosa como herencia para el derecho moderno; se le denominaba Cartulario, por haber sido un conjunto de normas contenidas en forma de cartas a las que, por estar escritas, se les daba un carácter más o menos permanente.

Las Constituciones, a través del tiempo han tenido que adoptar las siguientes formas: La escrita y la no escrita; la primera consta en un texto impreso, la segunda se encuentra simplemente arraigada en la conciencia del pueblo a través de la tradición jurídica constitucional.

Desde otro punto de vista, se encuentra que por sus características, las constituciones pueden ser rígidas o flexibles, entendiendo por rígidas las que establecen como requisito la creación de un órgano específico para su reforma o modificación, y por flexibles las que pueden reformarse cumpliendo los mismos requisitos que para reformar las leyes ordinarias.

En una Constitución escrita, se encuentra una parte Dogmática y otra parte Orgánica; la primera, esta dedicada a consagrar en favor de los hombres los derechos públicos subjetivos y la segunda, o sea, la Orgánica se encuentra destinada a señalar la estructura y forma de gobierno, y las atribuciones de éste.<sup>2</sup>

Brevemente mencionaré en que consisten las Constituciones Consuetudinarias, éstas son las que emanan de la costumbre y su articulado no esta sistemáticamente ordenado ni dividido por capítulos, correspondientes cada uno de ellos a una materia, sino que lo anterior significa que no están de manera alguna ordenadas pero si escritas.

Es importante, ya que nuestro estudio nos lo exige, expresar algunos aspectos de la Constitución mexicana.

De aquí que nuestra Constitución, pertenece al grupo de las escritas y de las rígidas, primero porque está contenida en un Código único, separada por capítulos y éstos por materias; su articulado está sistemáticamente ordenado, a cada capítulo corresponde el contenido de una materia.

---

<sup>2</sup> Ramírez Fonseca Francisco. Manual de Derecho Constitucional. Editorial Pac. Cuarta Edición. México D.F., 1985. p. 19

Nuestra Constitución se sustenta fundamentalmente en dos principios capitales: Primero la libertad del individuo es limitada por regla general, en tanto que la libertad del Estado para restringirla es limitada en principio; y en segundo término se precisa que el poder del Estado se circunscriba y se encierra en un sistema de competencias.

El primer principio obliga a enunciar en la Constitución ciertos derechos del individuo, llamados fundamentales y tales derechos se clasifican en dos categorías: Derechos del individuo aislado y derechos del individuo relacionado con otros individuos; y comprende esta primera categoría derechos absolutos, como son la libertad de expresión, la libertad de dedicarse al trabajo, la libertad personal protegida contra las detenciones arbitrarias, etcétera.

La segunda categoría corresponde a derechos individuales que no están dentro de la esfera del particular, sino que al traducirse en manifestaciones sociales requieren la intervención ordenadora y limitada del Estado, como la libertad de cultos, libertad de asociación, libertad de prensa, etcétera.

La tendencia actual de nuestra Constitución es absolutamente la de permitir la intervención reguladora del Estado no solamente en toda clase de derechos individuales, sino en aspectos económicos e inclusive de propiedad que antes eran considerados absolutos.

Nuestra Constitución trata en su parte relativa a las garantías individuales o derechos fundamentales del hombre una parte que se denomina Dogmática y consta de 29 artículos, y cabe decir que nuestra ley limita varios de los poderes fundamentales en beneficio de la comunidad, lo que se traduce en una amplia intervención del Estado.

En el segundo principio al que nos referimos, o sea, la parte de la Constitución que tiene por objeto organizar el poder público, se le denomina **Orgánica** y trata de la organización y competencia de los poderes federales y establece la **responsabilidad de los funcionarios públicos**.

Es la parte Orgánica la que regula la formación de la voluntad estatal, de tal manera que faculta a los órganos del Estado para actuar.

Además de la parte Dogmática y Orgánica que he mencionado, pertenecen a la Constitución los preceptos relativos a la superestructura constitucional, la cual cubre por regla a los derechos del individuo, a los poderes de la Federación y a los poderes de los Estados. Estos preceptos se encuentran contenidos en los artículos 39, 40, 41, 133, 135 y 136 de la Constitución, que se refieren a la soberanía, a la forma de gobierno, a la supremacía de la Constitución y a su inviolabilidad, etc.

## **1.2.- INICIO DE LA VIDA CONSTITUCIONAL EN MEXICO.**

Me propongo continuar con el estudio histórico de las diferentes etapas que ha vivido nuestro país en los aspectos constitucionales.

Como es sabido nuestra Carta Magna no es exactamente un producto netamente nacional, porque como casi todas las Constituciones latinoamericanas, fue un producto de la norteamericana y además de hechos rigurosamente históricos.

La Primera Constitución que rigió en la Nueva España fue la de la Monarquía Española o denominada como la Constitución de Cádiz promulgada en el año de 1812, y solo estuvo en vigor en forma parcial y por muy poco tiempo, aunque sirvió de inspiración para nuestros futuros instrumentos constitucionales.

En su elaboración, setenta Diputados participaron en las deliberaciones de las Cortes de Cádiz y aportaron ideas propias, insistiendo en la libertad de comercio y aprendieron la práctica parlamentaria.

La Constitución de Cádiz era demasiado avanzada para Fernando VII, que la rechazó inmediatamente cuando llegó al poder en el año de 1814, aunque la misma no fue suspendida, nunca fue aplicada y debido al levantamiento, Fernando VII se vio obligado a reconocerla en el año de 1820.

Al levantarse en armas Hidalgo, desde luego lo hizo invocando fidelidad a Fernando VII, pero la rebelión de grandes masas de indios y mestizos, dieron la verdadera caracterización del movimiento insurgente iniciado en Dolores.

Es cierto que en este movimiento se advierte un claro sentido clasista, por ello, se encuentra publicado el Bando promulgado el 6 de Diciembre de 1810, que tiene por objeto abolir la esclavitud esbozando la necesidad de una reforma social.

A Ignacio López Rayón le correspondió el haber realizado el primer esfuerzo por obtener un gobierno nacional independiente y la formación en 1811 de la Suprema Junta Nacional Americana, la cual no todos los insurgentes la reconocieron, pero moralmente demostraron que éstos eran capaces de formar un gobierno

Por otro lado López Rayón, realizó un documento denominado "ELEMENTOS CONSTITUCIONALES", que si bien fue deficiente, tiene interés, porque señala un espíritu jurídico que influyó en las ideas de Morelos quien se inspiró para que se expidiera una ley fundamental.

La capacidad intelectual de Morelos, se advierte en "SENTIMIENTOS A LA NACION", en donde se fijaron los simientos de una nueva Constitución, y se elaboró el reglamento del Congreso. Iniciando sus labores el 14 de Diciembre de 1813 en la ciudad de Chilpancingo.

Con fecha 22 de Octubre de 1814, se expidió el decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido con el nombre de Constitución de Apatzingán, la cual estableció el monopolio de la religión católica pero dentro de sus rasgos interesantes contempla el concepto de Soberanía Popular, que permite alterar la forma de gobierno cuando el pueblo lo requiera, así como el establecimiento y la separación de los tres poderes.

Del año de 1820 a 1821 se van a contemplar en México una serie de acontecimientos aparentemente contradictorios, los enemigos de la emancipación, quienes la habían combatido con mayor eficiencia, el clero, los comerciantes y el ejército virreinal, se van a tornar partidarios del movimiento libertador y van a ser quienes lleven a cabo la independencia, si bien tuvieron que llamar a colaborar a algunos insurgentes como el caso del General Vicente Guerrero.

Esta contradicción como mencionamos era aparente, porque los grupos económicamente privilegiados se opusieron en 1810 al movimiento de Hidalgo; cuando en el año de 1820 advierten que esas prerrogativas se hayan en peligro por el restablecimiento de la Constitución liberal decretada en Cádiz en 1812.

Junto con la Constitución regresaron las principales leyes liberales, surgiendo así el "Plan de la Profesa", con Agustín de Iturbide, lo que dio lugar a lo que se denominó "Plan de Iguala", del 24 de Febrero de 1821.

Este ofreció la corona del México independiente a Fernando VII o a algún otro príncipe de una familia reinante europea, se creó en base de una nacionalidad mexicana en la que peninsulares, criollos, mestizos e indios gozarían de iguales derechos.

"El nuevo virrey Don Juan O' Donojú, el último de los virreyes españoles, fue nombrado bajo la influencia de la masonería y de los partidarios de la independencia, aceptó el Plan de Iguala mediante los convenios conocidos como " TRATADOS DE CORDOBA", en donde se hacía el reconocimiento de la independencia y la Soberanía de la nación ".<sup>3</sup>

Estos tratados, encargaron en manos de Iturbide el gobierno provisional, con un consejo de 39 miembros para preparar el Congreso Constituyente y con fecha 28 de Septiembre de 1821, Iturbide proclamó solemnemente la independencia del Imperio Mexicano.

El primer Congreso Constituyente nombró a Iturbide emperador, pero las dificultades ocasionadas al Seno del Congreso provocaron que la Asamblea fuera disuelta y que el 6 de Diciembre de 1822 Santa Anna se revelara en contra del Imperio, proclamando el Plan de Casamata, en el cual se postulaba la reinstalación del Congreso y la República Federal, anulando el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

---

<sup>3</sup> Moreno Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax, Sexta Edición. México D.F., 1981. p. 99.

Con la adopción del Plan de Casamata, México quedaba dividido en provincias y asumía el dominio absoluto sobre sus asuntos.

Con el fin de calmar a las provincias que se habían visto involucradas en graves revueltas, se había resuelto convocar a un segundo Congreso Constituyente y el 5 de Noviembre de 1823 inició sus labores que dieron como resultado el Acta Constitutiva de 1824, en la que aparecen por primera vez conformados los Estados de la Federación, en esta obra dominó el espíritu liberal de Ramos Arispe y Valentín Gómez Farías.

La Constitución de 1824 rigió hasta el año de 1835 y en la que quedó establecido que no puede ser modificada hasta el año de 1833.

El 1° de Abril de 1833, llega al poder el general Antonio López de Santa Anna, como presidente y Valentín Gómez Farías como vice-presidente, este último es asistido por Zavala y José María Luis Mora; lanza una legislación precursora de las leyes de Reforma, que se significó por abolir los diezmos, limitando la jurisdicción de los Tribunales Militares y Eclesiásticos.

Santa Anna, se opuso a tales disposiciones y bajo la bandera de religión y fueros, formuló el Plan de Cuernavaca, eliminando a Gómez Farías y revocando su legislación.

Se inició una nueva fase del santanismo y se declaró un tercer Congreso Constituyente que produjo las bases para una nueva Constitución y con fecha 6 de Diciembre de 1836, se da nacimiento a las 7 Leyes Constitucionales, que contienen importantes derechos del hombre y se establecen las Juntas Departamentales y algunas reformas sobresalientes como la creación del "Supremo Poder Conservador, el cual fue

integrado por una comisión de 5 personas que debían guardar la Constitución y sostener el equilibrio entre los poderes".<sup>4</sup>

"Las Bases de Tacubaya", sustituyeron las denominadas 7 leyes y a su vez previeron el Cuarto Congreso Constituyente de 1842 que tuvo como objeto la producción de las bases orgánicas de 1843.

Durante los avatares constitucionales de todos éstos años, surgió la idea de un mecanismo jurídico que protegiera a la Constitución si ésta era violada por actos legislativos y administrativos y así, a la Suprema Corte se le daba la facultad de dictaminar sobre la constitucionalidad de ciertas leyes y actos de autoridad.

Pero hacia el año de 1846, ante la inminente invasión Norteamericana a México, se restaura el Federalismo y se integra una Comisión Constitucional que elabora el Acta de Reforma de 1847, proponiendo como única Constitución legítima del país la de 1824.

Este era el panorama mexicano, cuando el invasor se había apoderado de gran parte de la República Mexicana, por lo que el Congreso tuvo que trasladarse a Querétaro.

Tiempo después se formó el Tratado de Guadalupe, en el que México perdía más de la mitad de su territorio en el año de 1848.

---

<sup>4</sup> Margadant S. Guillermo F. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Editorial Esfinge. Octava Edición. México D.F., 1988. pp.129-130.

El descontento con el régimen político de Santa Anna era manifiesto y preparó el camino para que un grupo de liberales integrado por Comonfort, Alvarez, Juárez y otros, que bajo la bandera del Plan de Ayutla de 1854 derrotaran a Santa Anna, siendo presidentes sucesivamente Juan Alvarez y después Comonfort, el cual tomó posesión de su cargo el 11 de Diciembre de 1855, y expidió un estatuto orgánico provisional de la República Mexicana en mayo de 1856, una Ley de Garantías Individuales y la Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos, del 25 de Junio de 1856.

El estatuto orgánico provisional de la República Mexicana, disponía "que el primer deber del gobierno era evitar a toda costa que la nación vuelva a sufrir los estragos de la guerra civil; que ha causado tantos daños a la República. Y por otra parte el Estado queda libre de la obligación de decidirse por la religión que crea mejor y de hacerla prevalecer por medio de la fuerza pública". La tolerancia se convierte en una necesidad, entra en el derecho público y trae como consecuencia la libertad religiosa y la igualdad de cultos ante la ley por lo que la separación completa entre la iglesia y el Estado, era por el progreso de los tiempos, además de que el clero iba perdiendo su prestigio ante el público.

"La Ley de Garantías Individuales" fue una reforma favorable para las clases populares, pues se les excluía del pago del diezmo y las obviaciones parroquiales que eran impuestos muy onerosos, que aumentaban su miseria, además de que estas clases populares, tenían que pagar por separado la manutención de los párrocos, las de las comunidades de uno y otro sexo y el culto de las iglesias; pues los diezmos eran absorbidos, casi íntegros, por los altos dignatarios de la iglesia.

"La Ley de Desamortización de Bienes Eclesiástico", se fundaba en su parte expositiva en que "uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación, era la falta de movimiento o libre circulación de una gran

parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública".

Según ésta ley, las propiedades rústicas y urbanas administradas por las corporaciones religiosas, se adjudicarían en propiedad a los que las tenían en arrendamiento, o censo enfiteútico, por el valor correspondiente a la renta, calculado al 6% anual.

Se comprendían bajo el nombre de corporaciones, todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías o archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y, en general, todo establecimiento o fundación que tuviera el carácter de devoción perpetua e indefinida.

El precio de las adjudicaciones se impondría al 6% anual y a censo redimible sobre las mismas fincas.

Se eximían de la enajenación, los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto del interés de tales corporaciones, y quedaba perpetuamente anulada, para todas las corporaciones la capacidad legal para adquirir y administrar bienes raíces.

Esta ley, aunque fue recibida como una medida drástica por parte del clero, como un verdadero ataque a la iglesia, no tenía tal carácter, pues no era en realidad sino una medida económica tendiente a poner en circulación y hacer productiva una gran masa de riqueza que se hallaba estancada en manos del clero, quien por lo demás no quedaba privado realmente de sus propiedades, ya que seguía recibiendo el equivalente de sus rentas; por lo que Juárez y sus seguidores pusieron en vigor la Constitución, que organizaba al país en forma de República representativa, democrática y federal, compuesta por 23 Estados libres, reconociendo las garantías individuales, el poder público se dividió en Poder Legislativo, compuesto por la cámara de Diputados, el Poder

Ejecutivo, desempeñado por el presidente de la República y el Poder Judicial, encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y para el 7 de Octubre de 1857, Comonfort pidió al Congreso facultades extraordinarias en vista de que las exigencias del juramento a la Constitución habían producido muchos desórdenes y no satisfacían las necesidades sociales, y la lucha armada persistía en derogar dicha Constitución y reemplazarla por una nueva.

Si bien en 1859 fueron expedidos decretos y leyes de nominadas "Reformas", las cuales fueron defendidas por Juárez, también fue cierto que fueron lanzadas como armas de combate.

Es notable distinguir 3 leyes fundamentales, como es la del matrimonio, la fundación del Registro Civil y la secularización de los cementerios.

Otras importantes leyes dictadas en el gobierno de Juárez fueron la de secularización de hospitales y establecimientos de beneficencia, la de instrucción pública en los establecimientos que dependieran del gobierno federal y la de extinción de las comunidades religiosas, la de nacionalización de bienes eclesiásticos de 1859.

La Ley que declaraba que el matrimonio era solo un Contrato Civil, quedando por lo tanto, suprimida la intervención, hasta entonces forzosa, de los sacerdotes del culto católico, que eran los únicos autorizados para celebrarlo; conceder dispensas de los impedimentos, levantar las actas correspondientes y dirimir las causas de nulidad y separación. En lo sucesivo el matrimonio debería celebrarse ante oficiales del gobierno, denominados Jueces del Estado Civil y de los conflictos que se suscitaban con motivo del contrato, no conocerían ya los Tribunales eclesiásticos, sino los del fuero común. A ésta ley le siguió la que establecía el Registro Civil. Hasta entonces los sacerdotes llevaban los libros parroquiales, en que se asentaban las Actas de bautizo matrimonio o defunción y estas actas eran las únicas que podían servir para probar el

estado civil de las personas.

Declarada la separación de la iglesia y el Estado, era consecuencia natural y forzosa de tal estado de cosas, que el gobierno fuera quien se encargara de llevar los registros para probar ese estado civil por medio de empleados especiales titulados Jueces del Registro Civil. Asimismo, se decretó la secularización de los cementerios, lo que era una verdadera necesidad, ya que siendo hasta entonces el clero el encargado de ellos y cobrando altos derechos parroquiales por los entierros, a menudo se veía que se negaba a los pobres la sepultura; también estaba reciente el abuso del mismo clero al negar ésta a quienes consideraba sus enemigos, como eran los liberales que habían jurado la Constitución y los miembros de otras iglesias distintas a la católica.

La Ley de Secularización de Hospitales y Establecimientos de Beneficencia, seguía conforme al gobierno de Juárez, una política anticlerical; puesto que estando en manos del clero, hospitales y asilos, no se prestaban servicios a aquellos que estaban en favor de las reformas liberales.

Sin duda la ley más importante dada por Juárez fue la de la Nacionalización de Bienes Eclesiásticos; aunque no se limita a sólo esto, sino que establece la separación entre la iglesia y el Estado; la libre contratación de los servicios prestados por los sacerdotes a los fieles, la supresión de las comunidades religiosas de hombres y de toda clase de cofradías y congregaciones; la prohibición de establecer nuevos conventos y usar hábitos de las órdenes suprimidas; la clausura de los noviciados y la aplicación de las obras de arte, antigüedades y libros de los conventos suprimidos a las bibliotecas y museos propiedad de la nación.

Las disposiciones que llevaron a cabo la separación completa de la iglesia y el Estado, dieron como resultado que se fuera eliminando la influencia religiosa y tras éstas reformas legislativas en el año de 1867, queda restaurada la República y el 15 de

Julio, Juárez lanza su "Manifiesto" y retoma el gobierno y nombra una Corte de Justicia provisional en donde figura Sebastian Lerdo de Tejada y José María Lafragua, y convoca a elecciones de Diputados y el principio consistía en que los electores al nominar diputados lo hicieran a manera de Plebiscito y se votara por las reformas constitucionales.

Fueron reformas que no prosperaron y tuvieron trascendencia las realizadas por Don Sebastian Lerdo de Tejada de 1872 a 1876, en las cuales se incorporaron a la Constitución las leyes más importantes de la reforma como por ejemplo: Se hicieron modificaciones en el Poder Legislativo, restableciendo el bicammarismo, se reglamentaron las actividades de las Cámaras y las de la Comisión permanente.

Uno de los preceptos más importantes y que produjo mayor agitación fue el de la reelección; Porfirio Díaz luchó contra ella frente a Lerdo cuando éste trato de reelegirse, usando medidas como poner en estado de sitio a algunas entidades federativas, o la suspensión de garantías individuales, como lo había hecho Juárez; Lerdo fracasó por dos razones, no tenía el prestigio de Juárez y dividió a los grupos liberales. El general Díaz, al tomar éste la presidencia y después de derrocar a Lerdo, realizó el mayor número de reformas legislativas, las cuales consistieron en darle un mayor número de facultades al Congreso de la Unión y a vigorizar al Poder Ejecutivo

Suprimió la reelección en 1878 y en 1862 se aumentan las facultades del Congreso, en 1863 se restringe la libertad de expresión y aumentan las facultades del Congreso en materia de minería y comercio.

En la segunda parte del gobierno de Díaz, ya sin interrupción hasta 1910, reforma la Constitución aumentando el centralismo; en materia de Patentes y Marcas, Instituciones Bancarias, vías de comunicación, correo, salubridad y la reelección se

suprimieron para una segunda etapa; luego para una tercera hasta dejar la reelección indefinida.

Se crea el territorio de Quintana Roo, se establece la vicepresidencia y se aumenta el gobierno a 6 años.

El sufragio electoral, constantemente abolido por los gobiernos y la deplorable situación económica-social de la población del campo, fueron los antecedentes causales mexicanos político y social de la revolución.

Todos los movimientos armados del período constitucional y el de 1910 particularmente, alegaban la violación del sufragio electoral. Estaba por otra parte en la conciencia nacional la necesidad de redimir al campesino, cuya miseria fue agravada por la legislación, que privó a las comunidades indígenas de sus tierras y no logró dotar a sus individuos de pequeña propiedad privada, antes fomentó el latifundismo y dio ocasión a abusos y despojos.

La idea de la redención del campesino fue sin duda el reflejo mexicano del efervescente diario social europeo, nacido con la revolución francesa y externados por algunos hasta el comunismo en sus diferentes formas, como eran las de los artículos 30 y 130 de la Constitución, relativas a la enseñanza y a la intervención del Estado en el culto y disciplina externa.

En el artículo 27 reivindicó para la nación el dominio directo sobre el petróleo; así como la redistribución de la tierra, el fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de pequeña propiedad, la dotación de tierras y aguas a los núcleos de población carentes de ellas o su restitución a los que les fueron despojados. Desde 1915 fue creada la Comisión Nacional Agraria, para llevar a cabo esa reforma, que posteriormente en 1934 fue sustituida por el Departamento Agrario.

principios de la justicia social, en su presentación dio prioridad a los derechos de los trabajadores en su artículo 123, haciendo la aclaración de que no en todos los Estados se respetó, ni siquiera los mencionaban en su Constitución.

La Hacienda Pública comprendía cuatro puntos: La Reforma Social, La Reforma Bancaria, El Desarrollo Económico Nacional y la Reanudación de los Servicios de las Deudas interna y externa.

Dos cuestiones fundamentales contuvo la Reforma Fiscal, el Impuesto sobre la Renta y la Participación del Estado y municipios en los ingresos federales.

La Reforma Bancaria, consistió en el establecimiento conforme al artículo 28 Constitucional, de un banco único de emisión, el Banco de México S.A., en el que el Estado delegó sus facultades para la creación y regulación de la moneda y el crédito.

La industria, tiene un notable desarrollo así como las comunicaciones.

En las Relaciones Internacionales, México empieza a tener relaciones diplomáticas con todas las naciones independientes.

En 1917 las ideas avanzadas de la Constitución y su vigencia no se discuten, porque sus preceptos son la base de toda nuestra estructura jurídica y son invocados para combatir los actos de los gobernantes.

La Constitución de 1917 tuvo su origen en el desconocimiento de la Constitución de 1857 y es trascendente hacer notar la imposición de nuevas normas laborales, la estipulación de los salarios mínimos y la dotación de tierras mediante la expropiación de haciendas para campesinos que no tuvieran tierras suficientes, las reformas de la revolución no se limitaban a la materia agraria y laboral, sino que se

expropiación de haciendas para campesinos que no tuvieran tierras suficientes, las reformas de la revolución no se limitaban a la materia agraria y laboral, sino que se expidieron normas de importante modernización como la introducción de divorcio, absorbido por el Código Civil de 1928.

En materia financiera hubo nuevas normas como la reglamentación de la emisión de papel moneda, una interesante ley de pagos y numerosas medidas que se refieren al aumento de la deuda pública.

Se expidieron normas sobre el funcionamiento de una Comisión dependiente de la Secretaría de Hacienda, que debía conocer de las reclamaciones por daños sufridos como consecuencia de la revolución, y también se crearon múltiples disposiciones fiscales, como modificaciones de derechos aduanales y de impuestos a la minería.

De tal manera, que el objetivo que se buscara fuera que México se bastase a sí mismo en todos los órdenes: Económico, financiero, militar, internacional. Por lo que más que implantarse reformas constitucionales, se procuró modificar las que parecían injustificadas.

### **1.3.- OBJETO DE ESTUDIO DE LA CONSTITUCION.**

Los principios fundamentales en que se basó la Constitución Mexicana de 1917, se pueden enumerar de la siguiente manera:

en su doble aspecto individuales y sociales, división del poder público, sistema federal, separación de la iglesia y el Estado, y un registro de la economía social bajo la vigilancia, participación y responsabilidad del Estado.

Estos principios son sustento de la organización Jurídico-político de México y se corroboran por las diferentes etapas de su constitucionalismo.

México, como estado independiente es soberano, teniendo facultad para autodeterminarse, escoger y modificar libremente la forma en que ha de ser gobernado a través del poder público que dimana del pueblo y que se instituye para su propio beneficio.

En la actualidad, el Estado mexicano optó por la forma de Federalismo, tal y como se manifiesta en el artículo 40 de nuestra Carta Magna y que a la letra dice: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de ésta ley fundamental", debiéndose de entender por:

**REPUBLICA.-** La forma de gobierno en la cual los ciudadanos eligen en forma voluntaria y periódica al Jefe del Estado, quien de manera temporal desempeña el cargo.

**FEDERAL.-** Es el tipo de Estado, es decir, los estados miembros se encuentran unidos en una Federación, o Estado Superior compuesto.

**DEMOCRACIA.-** Es el gobierno de todos o la posibilidad de que todos participan directamente o indirectamente de él.

Una democracia es representativa cuando las leyes se elaboran por medio de representantes electos por medio del voto de los ciudadanos, estos representantes forman el Congreso de la Unión, existiendo también representantes populares a través de los Ayuntamientos.

El artículo 41 Constitucional dispone al respecto: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Los Poderes de la Unión están integrados por el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, integrando al Congreso de la Unión las Cámaras de Diputados y Senadores, las cuales con fundamento en lo dispuesto por el artículo 73 Constitucional tienen "facultad para legislar en todas aquellas materias consideradas de interés primordial para la existencia de la República y para el cumplimiento de los ideales políticos y económicos perseguidos por la Revolución Mexicana".<sup>5</sup>

Las facultades de que tratan las 29 primeras fracciones más las consignadas en las fracciones XXIX B y C de la Constitución, se pueden clasificar en:

Materia de división territorial.

Organización del Distrito Federal.

Materia hacendaria, respecto al comercio de los Estados.

Materia de guerra.

Expedición de leyes.

<sup>5</sup> O. Rabasa Emilio y Caballero Gloria. Mexicano esta es tu Constitución. Editorial LI Legislatura (Cámara de Diputados) 1982. Cuarta Edición p. 149.

Posible vacante del ejecutivo.

Materia administrativa.

Las llamadas facultades implícitas que tiene el legislativo para lograr los objetivos señalados en las 29 primeras fracciones.

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: (Art. 74 Constitucional)

- En materia política, la elección presidencial.
- En materia hacendaria, hacer el estudio y determinación de el monto de los impuestos.
- En materia judicial y administrativa, expedir y actualizar leyes.

Son facultades exclusivas del Senado: ( Art. 75 Constitucional )

- Expedición de leyes y tratados referidos al orden político internacional.
- También referidas al orden político interno.

Son facultades de cada una de las Cámaras sin la intervención de la otra:  
( Art. 77 Constitucional )

- En materia administrativa, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, comunicarse con la Cámara colegiadora y con el Ejecutivo por medio de Comisiones de su Seno, nombrar a los empleados de su Secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, expedir convocatorias para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

Son facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal. ( Art. 89 Constitucional)

- Promulgar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.
- Ejecutar las leyes.
- Extender nombramientos de su gabinete.
- En materia de política internacional, celebrar a cuerdos.
- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.
- Debe prestar ayuda al poder judicial para el cumplimiento de sus funciones.
- Habilitar puertos, establecer aduanas fronterizas y marítimas.
- Conceder indultos.
- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado a los descubridores, inventores o perfeccionadores de alguna rama de la industria a fin de impulsar el desarrollo económico del país.

En base a lo anterior señalado, podemos decir que el gobierno mexicano es de tipo presidencial, porque:

- Se reúne en una sola persona la calidad de jefe de Estado y jefe de Gobierno.
- No hay primer ministro, ni gabinete que trabaje en forma colegiada y tenga responsabilidad política frente al Congreso.
- El Congreso de la Unión no tiene facultad para censurar a las secretarías de Estado, ni para admitir, tampoco la tiene respecto de los demás integrantes de la administración pública federal, central o para estatal.
- El presidente de la República nombra y remueve libremente a los funcionarios de primer nivel de la administración pública federal, central y

paraestatal.<sup>6</sup>

Como ya se menciona anteriormente, los principios fundamentales que consagra la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son los derechos individuales y sociales, los cuales se derivan de las relaciones que surgen entre gobernados y gobernantes.

La palabra "garantía" proviene del término anglosajón warranty, que significa acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar, por lo que su connotación es muy amplia. Jurídicamente el vocablo y el concepto garantía, tiene su origen en el derecho privado.<sup>7</sup>

En México debe entenderse el vocablo de "garantías individuales" como los derechos del gobernado frente al poder público, dichos derechos se encuentran consagrados en los artículos del 1 al 29 de la Constitución, pudiendo ser clasificados en garantías de:

Igualdad.  
 Libertad.  
 Propiedad y  
 Seguridad jurídica.

**IGUALDAD.**- Estas garantías tienen su base en la consideración que las autoridades del Estado tienen de los gobernados al situarlos en un mismo plano sin atribuir distinciones y diferencias por concepto de religión, condición económica social

<sup>6</sup> Acosta Romero. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A.

<sup>7</sup> Burgoa Ignacio. Las garantías individuales. Editorial Porrúa S.A. Decimotercera Edición. 1980. p. 159.

o política. Nuestra Carta Magna señala que el individuo gozará de garantías individuales, y estas pueden ser:

Art. 2.- Prohibición de la esclavitud.

Art. 4.- Igualdad del hombre y la mujer.

Art. 12.- Prohibición de títulos nobiliarios.

Art. 13.- Fuero militar.

LIBERTAD.- Son las prerrogativas que el Estado reconoce a favor de sus gobernados, como:

Art. 3.- Libertad en la enseñanza.

Art. 5.- Libertad de trabajo y ejercicio profesional.

Art. 6.- Libertad de expresión.

Art. 7.- Libertad de imprenta.

Art. 8.- Derecho de petición.

Art. 9.- Libertad de reunión y asociación, de asociación política.

Art. 10.- Libertad de posesión y portación de armas.

Art. 11.- Libertad de tránsito.

Art. 24.- Libertad de conciencia y creencia.

Art. 25.- Libertad de circulación de correspondencia.

Art. 28.- Libre concurrencia.

PROPIEDAD.- Esta garantía tuvo su origen en el reconocimiento que hace el Estado en el sentido de que existen bienes que pueden ser objeto de apropiación, es decir, que se le pueden atribuir a una persona física o moral; el artículo constitucional que lo regula es:

- Art. 27.- Propiedad originaria.  
Propiedad derivada.  
Propiedad privada.  
Propiedad pública.  
Propiedad social

**SEGURIDAD JURIDICA.**- Esta garantía surge para proteger los derechos de los gobernados cuando pueden verse afectados por una acto de autoridad, regulándose por los artículos siguientes:

- Art. 14.- Irretroactividad de las leyes; derecho de audiencia; exacta aplicación de las leyes en materia penal; garantía de legalidad en materia jurisdiccional civil.
- Art. 15.- Seguridad para los reos políticos o esclavos cuando se violan las garantías consignadas en nuestra Constitución. ( Asilo Político )
- Art. 16.- Garantía a la persona y sus propiedades, fundamentación y motivación, mandamiento por escrito.
- Art. 17.- Prohibición para privar de la libertad a los hombres, por deudas de carácter civil, prohibición de hacerse justicia por su propia mano.
- Art. 18.- Prisión preventiva, lugares en donde se purgará la condena.
- Art. 19.- Término de detención sin que exista auto de formal prisión, o en caso contrario, los datos que arroje la averiguación previa y el auto de formal prisión en caso de que sea consignado el sujeto, prohibición de maltrato en las cárceles.
- Art. 20.- Garantías de los acusados en los juicios del orden criminal.
- Art. 21.- Autoridad a quien compete la imposición de las penas en materia judicial y administrativa.
- Art. 22.- Penas prohibidas.

Art. 23.- Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.

Art. 29.- Suspensión de garantías individuales.

Así, en efecto se puede entender que la Constitución tiene por objeto la expresión normativa de las decisiones fundamentales de carácter político, social, económico, cultural y religioso, así como la base misma de la estructura jurídica del Estado, que sobre ésta se organiza.

#### **1.4.- ECONOMIA Y DERECHO.**

Por orden jurídico se entiende, un conjunto de normas cuyo mandato es susceptible de ser aplicado, ante la resistencia de aquellos a quienes van destinados, efectuándose por medio de la coerción social organizada.

Como sistema económico, se puede identificar a un conjunto de estructuras físicas y sociales dentro de las cuales los hombres realizan actos de asignación de recursos con vista a la satisfacción de las necesidades.

Todo sistema económico, necesariamente presupone un orden jurídico, el cual le va a proporcionar un marco institucional y este marco va a ser responsabilidad del derecho, en virtud de que el mandato jurídico va a implicar la proyección de una voluntad política, que puede tener su origen en factores de naturaleza económica.

No obstante las relaciones existentes entre la economía y el derecho, ambas ciencias si tienen una autonomía, puesto que el derecho no necesariamente se

refiere a lo económico, porque éste comprende aspectos de la vida humana, como son: Las relaciones familiares, las garantías de las libertades políticas, etc. Asimismo la economía contempla situaciones en las que los actos humanos motivados económicamente en los marcos sociales.

Por lo que, las relaciones entre los fenómenos jurídicos y económicos son posibles cuando se analizan en la realidad casos concretos. México tiene una estrecha relación entre su régimen jurídico, cuya base es la Constitución y el sistema económico y es la Constitución también la que establece las bases que lo condicionan.

En ciertos principios constitucionales como los referentes a la protección, a la libertad contractual y al derecho de propiedad, se encuentra todo un conjunto de regulaciones que se configuran dentro del sistema económico.

La Constitución mexicana de 1917 consagra en su cuerpo un sistema de economía mixta y un derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluyendo los de producción; pero condiciona y limita la propiedad privada en atención al interés público, y establece además, un régimen de propiedad pública sobre determinado tipo de bienes y de control directo y exclusivo del Estado, sobre ciertas actividades y servicios.

Garantiza asimismo, una serie de derechos individuales y sociales de libertad económica, pero condiciona y limita su ejercicio a favor del interés público.

La Constitución atribuye al Estado, a través de sus diversos órganos una serie de facultades para intervenir en el proceso económico, con el objeto de impulsar el desarrollo de la Sociedad.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> De la Madrid Hurtado Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa S.A., Segunda Edición: México D.F., 1980, p. 14.

Y garantiza una serie de derechos de libertad económica, cuya existencia refuerza el carácter mixto del sistema económico del país.

Como ejemplo, se encuentra el artículo 5° que establece la libertad de trabajo, el artículo 123, que contiene los derechos mínimos de los trabajadores y tiene establecido un marco institucional para el mercado de trabajo.

El artículo 28 Constitucional, que es la base de la directriz económica y que sustenta el aspecto privado o capitalista del sistema mexicano y que junto con otros artículos constitucionales, contienen aspectos económicos, serán motivo de amplio estudio del tercer capítulo de ésta tesis.

## **CAPITULO II.**

### **EL PATRIMONIO DEL ESTADO.**

**2.1.- CONCEPTO DE PATRIMONIO.**

**2.2.- EL DERECHO DEL ESTADO SOBRE SU PATRIMONIO.**

**2.2.1. -- EL TERRITORIO Y PARTES INTEGRANTES DEL MISMO.**

**2.3.- LOS BIENES CUYA TITULARIDAD SEA DEL ESTADO.**

**2.4.- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.**

**2.4.1.- BIENES DEL DOMINIO PUBLICO DE LA FEDERACION.**

**2.4.2. BIENES DEL DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACION.**

## CAPITULO II

### 2.1.- CONCEPTO DE PATRIMONIO.

Después de haber realizado un balance histórico jurídico de nuestra Constitución, en éste capítulo se analizará el patrimonio del Estado, el cual se encuentra contenido en la Constitución política, convirtiendo al Estado en propietario de los recursos estratégicos, los cuales va a controlar y a dirigir, con el objeto de poder realizar sus fines, consistentes en satisfacer las necesidades de la sociedad.

El patrimonio, se considera como un atributo inseparable de la personalidad y que se ha conceptualado como el conjunto de bienes, derechos y obligaciones apreciables en dinero, que pertenecen a una persona.

El patrimonio del Estado, se encuentra formado por el conjunto de bienes, inversiones y recursos apreciables pecuniariamente, y de los cuales se vale el poder público para llevar acabo sus funciones. <sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Martínez Vera Rogelio, Derecho Administrativo. Editorial Banca y Comercio. Cuarta Edición. México 1977. p. 38.

El autor Eduardo Bustamante, define al patrimonio como: "El conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal, ha acumulado al Estado y posea título de dueño o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente a la prestación directa e indirecta de servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica."<sup>10</sup>

Los elementos del patrimonio del Estado, concebidos como una consecuencia necesaria de su personalidad jurídica son:

- a) Un conjunto de bienes, recursos, inversiones y de más derechos por las cosas que integran el dominio público y privado de la federación.
- b) Que se valoran pecuniariamente y estimulan el intercambio o tráfico de bienes.
- c) Afectados a una finalidad pública, interés general o utilidad pública que se traduce en la prestación de servicios a cargo del Estado.
- d) Que forman una unidad de la cual el titular es el Estado o las Entidades públicas por él creadas o reconocidas.

---

<sup>10</sup> CFR. SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo Décima Tercera Edición, Editorial Porrúa S.A. México 1985. p. 151.

## **2.2.- EL DERECHO DEL ESTADO SOBRE SU PATRIMONIO.**

El patrimonio del Estado se compone de varios patrimonios específicos, los cuales alude la misma Constitución, como son el patrimonio de la federación, el patrimonio de las entidades federativas y el patrimonio de los municipios.

El patrimonio nacional o del Estado, se compone de los bienes de dominio público de la federación y de los bienes de dominio privado.

En la Constitución se establece la plena capacidad para adquirir y poseer bienes necesarios para los servicios públicos por parte de las entidades federativas.

Los municipios, de acuerdo con el artículo 115 Constitucional, éstos administrarán libremente su hacienda, la cual se forma de las contribuciones que señalan las legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán suficientes para atender las necesidades municipales.

El régimen patrimonial del Estado, contiene las siguientes características, de acuerdo al régimen constitucional mexicano:

1.- En primer lugar la nación tiene un verdadero derecho de propiedad sobre su territorio, ningún Estado puede ejercer sobre otro territorio un poder, salvo los limitados Principios de extraterritorialidad que el derecho internacional define y concreta como derechos comunes a todos los Estados. conforme al artículo 27 Constitucional, el

territorio nacional con base en los principios jurídicos internos y externos, es inalienable, imprescriptible, inembargable y excluye cualquier otro poder.

2.- El Estado tiene la propiedad originaria de su territorio, que le significa un amplio derecho de goce y disposición de él. La legislación interna es la única competente para fijar cuáles son las bases jurídicas de esta propiedad. El particular tiene derecho de goce o de disfrute de la propiedad, transmisible en los términos y condiciones legales.

3.- El dominio nacional corresponde íntegramente al Estado mexicano y puede en virtud de este derecho, transmitirlo a bienes privados nacionales y regular su apropiación por extranjeros, con las consiguientes prohibiciones para que gobiernos extranjeros puedan adquirir algún derecho sobre la propiedad nacional.

4.- La propiedad, de acuerdo a nuestro régimen jurídico, no tiene las características tradicionales de la propiedad romana. Por el contrario, la propiedad realiza una función social y está sujeta a las modalidades que dicte el interés público y a todas las regulaciones, restricciones o limitaciones que nuestra Constitución determine.

Se consideran inalienables los bienes de dominio público, no están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional y que los particulares y las instituciones públicas solo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en la propia ley son imprescriptibles; que no pueden prescribir, significa que no se puede adquirir un bien del Estado, por la virtud jurídica de su posesión continuada; la inembargabilidad de los bienes del Estado consiste en que ningún bien del Estado, puede embargarse; quiere decir que ningún bien público puede tomarse por resolución jurídica .

El concepto propiedad, proviene del latín Proprietas -atis, derivada de Proprius, lo que pertenece a una persona, con frecuencia se usa la palabra propiedad para expresar la característica diferencial de una persona o de una cosa. Principalmente, con la palabra propiedad, se define el vínculo jurídico de atribución de una cosa a una persona. Por extensión con la palabra propiedad se designa el conjunto de bienes que son objeto de dominio

Conceptualmente y en un sentido amplio, propiedad es toda relación jurídica de apropiación de un bien cualquiera, corporal e incorporal, pudiéndose hablar de propiedad sobre cosas, propiedad sobre derechos ( propiedad intelectual, industrial, etc.).

"En un sentido concreto, el concepto de propiedad se limita a las cosas corporales que atribuye a su titular un poder general y pleno sobre cosas. La propiedad no es suma de facultades sino unidad de todos los poderes conferidos al titular. No es posible enumerar estos poderes, ya que no es posible decir todo lo que el propietario puede hacer, pero sí podemos decir lo que está vedado ya sea por la ley o a causa del límite con el derecho de los demás, dice el autor Ruggiero o del Campo Salustiano".<sup>11</sup>

En sentido legal, la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes.

En sentido económico social, la propiedad es la subordinación o dependencia en que se encuentran respecto del hombre las cosas que a éste sirven para satisfacer sus necesidades.

---

<sup>11</sup> Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales. Volumen III. Editorial UNESCO. Edición Primera España 1987.

La función social de la propiedad deriva del hecho de ser la propiedad un medio e instrumento para que el hombre y la sociedad cumplan sus fines.

Actualmente la propiedad está caracterizada por los siguientes rasgos:

- La importancia creciente de la propiedad mobiliaria.
- Aparición de formas de propiedad colectiva y familiar.
- Limitaciones crecientes al abuso del derecho de propiedad.
- Reforma agraria y redistribución de la tierra en muchos países.

### **2.2.1.- EL TERRITORIO Y PARTES INTEGRANTES DEL MISMO.**

Como uno de los elementos Constitutivos del Estado, ha sido definido el territorio por la teoría tradicional como "la base física a donde se desenvuelven las actividades públicas del Estado, o bien, como el ámbito espacial de validez de un orden jurídico que se denomina Estado".<sup>12</sup>

También se define como un elemento integrante del Estado, constitutivo y necesario, que lo convierte en un factor indispensable, pero delimita su competencia interna y señala su independencia respecto a otro Estado.

Sin embargo Kelsen, elimina toda consideración que no sea estrictamente

---

<sup>12</sup> Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa S.A. Sexta Edición. México 1981.

jurídica y considera al territorio no como un elemento del Estado, sino como el ámbito de validez espacial del orden jurídico nacional.

Para Burgoa, el territorio no es solo el asiento permanente de la población, de la nación o de las comunidades nacionales que la forman. No tiene únicamente una aceptación física, sino que es factor de influencia sobre el grupo humano que en él reside, modificándolo de muy variada manera, puede decirse que el territorio es "un elemento geográfico de integración nacional que a través de diversos casos actúa sobre las comunidades humanas tales como el clima, la naturaleza del suelo, los accidentes geográficos, los recursos económicos, naturales, etc.

El concepto de territorio, se ha dicho surge con relación a la problemática sobre el ámbito de validez de las normas jurídicas; en este sentido, es importante hacer notar de inicio que nuestro artículo se pronunció por la tesis tridimensional del ámbito de validez espacial de nuestro orden jurídico. En efecto, el artículo 42 no se refiere exclusivamente al territorio como la superficie terrestre del mismo, sino que, además concibe como integrante del territorio nacional al espacio y al subsuelo; ciertamente éste último concepto no aparece expresamente consignado en el precepto, sin embargo es en el artículo 27 donde se hace referencia expresa al subsuelo.

El concepto de territorio nacional, es definido por la Constitución en sus aspectos fundamentales.

En el artículo 42 fracción I de la Constitución se establece: Que el territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación, o sea, el de los Estados y el Distrito Federal que la componen, según lo indica el artículo 43. Comprende también el de las Islas Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico y el de las islas en general incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes y la plataforma continental, las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos

que fije el derecho internacional.

Comentario al Artículo 42.- El territorio nacional está integrado por las entidades federativas, pero éste no es propiedad de los Estados ni del gobierno federal, sino que pertenece a todos los mexicanos, no individualmente considerados, sino como una comunidad de intereses, con un pasado, un presente y un futuro comunes, es decir, la nación mexicana; por lo tanto cuando se refiere al territorio de las entidades federativas no consigna ningún derecho de propiedad de los Estados miembros, en realidad está estableciendo una área geográfica, que será la medida espacial de cada una de las jurisdicciones estatales.

El artículo 48 Constitucional menciona que "las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados, considerando en su conjunto, el territorio fija los límites de dominio nacional señalados en la Constitución y dentro de esos límites el Estado ejerce su poder.

Como ya mencioné, la Constitución define la naturaleza del derecho que la nación tiene sobre su territorio y todos los bienes que en él se encuentran.

Es el Estado en su totalidad, como persona jurídica en general, a la que se le asigna la titularidad de la propiedad sobre su territorio.

El Estado tiene el derecho de regular toda la propiedad privada, que otorga o concede a los particulares.

El particular sustituye al Estado en el ejercicio del derecho privado, pero conservando el Estado un derecho superior para regular el régimen de la propiedad como una función social inspirada siempre en el interés público.

### **2.3.- LOS BIENES CUYA TITULARIDAD SEA DEL ESTADO.**

Los elementos que caracterizan a los bienes cuya titularidad es del Estado, son los siguientes:

- a) Bienes que forman parte del patrimonio nacional.
- b) Su destino y aprovechamiento son de utilidad pública o de interés general.
- c) Son bienes inalienables e imprescriptibles.
- d) El régimen jurídico que los regula, es de derecho público y de interés social.

De acuerdo con el criterio de Mauricio Hauriou, el dominio público está constituido "por el conjunto de propiedades administrativas afectadas actualmente a la utilidad pública, sea por el uso directo del público, sea por decisiones administrativas y que a consecuencia de esta afectación, son inalienables, imprescriptibles y protegidas por las reglas de inspección".<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo Tomo II, Editorial Porrúa, S.A. Edición Novena. México 1979.

Para Serra Rojas, el dominio público está constituido por el conjunto de bienes a los que se reconoce como elemento esencial, al ser bienes aprovechados por la comunidad y que pueden ser aprovechados por los particulares. En ocasiones la Federación tolera determinados aprovechamientos precarios y transitorios con el objeto de ser debidamente utilizados.

Los bienes de dominio público de la Federación tienen las siguientes características, consagradas en la doctrina y en la legislación administrativa, y son las siguientes:

- A) La inalienabilidad, y que son los bienes que están fuera del comercio.
- B) La imprescriptibilidad.
- C) La inembargabilidad.
- D) La protección personal contra la usurpación.
- E) La inaplicabilidad de las dependencias del dominio público de las cargas de vecindad previstas para las propiedades privadas, así como la prohibición de las servidumbres.
- F) La fijación legal y unilateral para la administración de los límites del dominio público.
- G) No crean derechos reales en los particulares.
- H) Están sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes públicos.
- I) Sólo los tribunales de la federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales, y administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionan con los bienes nacionales, sean de dominio público o privado.

Para Serra Rojas, el dominio público está constituido por el conjunto de bienes a los que se reconoce como elemento esencial, al ser bienes aprovechados por la comunidad y que pueden ser aprovechados por los particulares. En ocasiones la Federación tolera determinados aprovechamientos precarios y transitorios con el objeto de ser debidamente utilizados.

Los bienes de dominio público de la Federación tienen las siguientes características, consagradas en la doctrina y en la legislación administrativa, y son las siguientes:

- A) La inalienabilidad, y que son los bienes que están fuera del comercio.
- B) La imprescriptibilidad.
- C) La inembargabilidad.
- D) La protección personal contra la usurpación.
- E) La inaplicabilidad de las dependencias del dominio público de las cargas de vecindad previstas para las propiedades privadas, así como la prohibición de las servidumbres.
- F) La fijación legal y unilateral para la administración de los límites del dominio público.
- G) No crean derechos reales en los particulares.
- H) Están sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes públicos.
- I) Sólo los tribunales de la federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales, y administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionan con los bienes nacionales, sean de dominio público o privado.

En resumen, estos bienes están sujetos a un régimen jurídico excepcional, tal como lo establece el artículo 27 Constitucional, la Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Terrenos Baldíos y Nacionales, Ley Minera y Ley General de Vías de Comunicación.

La Ley General de Bienes Nacionales va a contener regulaciones jurídicas de control, administración, aprovechamiento, y vigilancia de los bienes inmuebles de la Federación.

Finalmente la ley considerada como bienes de dominio privado de la Federación, "los demás inmuebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación". Este grupo es muy importante porque las actividades federales tienden a multiplicarse y traen como consecuencia la adquisición de numerosos bienes que entran a formar parte del dominio privado de la federación.

Las características de estos bienes son:

- 1) Inembargables.
- 2) Pueden adquirirse por prescripción, con excepción de los terrenos nacionales y cualesquiera otras declaraciones igualmente imprescriptibles.
- 3) Son enajenables.
- 4) Pueden cederse a título gratuito.
- 5) Son susceptibles de donación.
- 6) Pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común.

## **2.4.- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.**

A principios del siglo, se empezó a diferenciar en México el régimen jurídico aplicable a la propiedad pública, de la que regula a la propiedad privada, en 1917 se imprimió a la estructura normativa de la propiedad un sentido predominante social. En 1941 se expidió la primera Ley General de Bienes Nacionales cuya importancia consiste en haber adecuado los principios de la ley sobre clasificación y régimen de los bienes inmuebles federales de 1902, con los preceptos del nuevo marco constitucional de 1917. En 1968 se expidió la Ley General de Bienes Nacionales a la que se le incorporaron principios indispensables para adecuarla a su tiempo.

La ley, aparece con el objeto de revisar y mejorar las normas y procedimientos que enmarcan el quehacer administrativo y su reorientación hacia un nuevo modelo de operación de la administración pública, sustentado en la planeación, programación y evolución de las acciones de las dependencias y entidades públicas, con el fin de alcanzar una mayor eficacia en el aprovechamiento de los recursos financieros y materiales de que dispone el sector público federal, para el cumplimiento de sus funciones y la ejecución de planes y programas de gobierno.

En materia inmobiliaria se parte del principio de que los inmuebles son un insumo básico para la actividad pública, por lo que su adquisición, uso y aprovechamiento debe quedar inmerso dentro de las acciones de las dependencias y entidades del gobierno federal.

Esta ley conlleva a la adopción de medidas normativas que permitan el control inmobiliario y un aprovechamiento dinámico de los inmuebles con fines públicos o de interés social.

Desde la aparición de la Ley que regula los bienes nacionales, se han promulgado diversas normas constitucionales, modificando otros ordenamientos y se han expedido leyes especiales cuyo contenido han modificado directamente a la ley vigente, tal es el caso de las últimas reformas llevadas a cabo en el año de 1986. Tratando con estas reformas y adiciones estructurar un sistema integral de control, administración de los bienes inmuebles de la Federación con objeto de salvaguardar el interés patrimonial de la nación y de la colectividad, para subsanar las lagunas existentes y encontrar instrumentos jurídicos más sólidos y eficientes.

Siempre respetando una concepción doctrinal acorde con la evolución jurídica y la práctica administrativa, reafirma que las normas en materia inmobiliaria "serán de aplicación para el gobierno federal, comprendiendo dentro de éstos, a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, incluyendo a las Secretarías de Estado y a los organismos descentralizados a los que se refiere la ley como organismos o instituciones publicas".<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Exposición de motivos de la Ley General de Bienes Nacionales. Diario Oficial de la Federación No.29. Noviembre 24.1981.

## **2.4.1.- BIENES DEL DOMINIO PUBLICO DE LA FEDERACION.**

Disposiciones generales:

La Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 1°, ordena que el patrimonio nacional se compondrá de:

- I.- Bienes del dominio público de la Federación.
- II.- Bienes del dominio privado de la Federación.

Y en su artículo 2° dispone que son bienes del dominio Público:

- I.- Los de uso común.
- II.- Los señalados en los artículos 27 párrafos 4°, 5° y 8°, y 42 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- III.- Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II del artículo 3° de esta Ley.
- IV.- El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marítimas 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 o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal.

VII.- Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles .

VIII.- Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados 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 incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones, periódicos, 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 o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos y las 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.

Los bienes de uso común, a que se refiere el artículo 2° fracción I de la ley mencionada, es una categoría de bienes del dominio público de la Federación. En principio, son bienes a disposición de la población, con las reservas, protecciones y limitaciones que se imponen en alguno de ellos.

#### **2.4.2.- BIENES DEL DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACION.**

El dominio privado de la Federación, está formado por todos los bienes que no han sido catalogados como bienes de dominio público y sujetos a un régimen jurídico semejante al de los bienes de los particulares.

Los bienes de la Federación como ya aclare, se clasifican en bienes del dominio público y en bienes del dominio privado. Respecto al primer grupo ya hice referencia.

En cuanto a los bienes del dominio privado de la Federación, son aquellos bienes que no están afectados a la realización de un servicio público, obra pública, servicio administrativo o a un propósito de interés general.

El Estado está en posesión de estos bienes, y puede cederlos por cualquier título traslativo de dominio a particulares, ya que su situación es transitoria, es decir, en caso de no destinarse a un servicio público, el Estado puede desprenderse de ellos.

El artículo 3° de la Ley General de Bienes Nacionales ordena que son bienes de dominio privado:

I.- Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2° 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 declarados vacantes conforme a la legislación común.

IV.- Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden en la proporción que corresponda a la Federación.

V.- Los bienes muebles de propiedad Federal 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 adquiera la Federación.

VII.- Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero.

VIII.- Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

También se considerarán bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, ahora Secretaría de Desarrollo Social.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Ley General de Bienes Nacionales. Diario Oficial de la Federación del 8 de Enero de 1982. p. 16.

Es importante hacer notar que la presente ley faculta expresamente a la Secretaría de Desarrollo Social, para que sea la encargada de intervenir en la adquisición, control, administración, enajenación, permuta, inspección y vigilancia de los bienes inmuebles federales y en su caso celebrar los contratos relativos para el uso, aprovechamiento y explotación de los mismos; de acuerdo con las bases, criterios y lineamientos de política que establezca para determinar las normas y establecer las directrices aplicables para que conforme a los programas a que se refiere esta ley intervenga en la representación del gobierno federal, en las operaciones de compra-venta, donación, afectación u otras por las que la federación adquiera o enajene la propiedad, el dominio o cualquier derecho real sobre inmuebles.

## **C A P I T U L O I I I**

### **BASES CONSTITUCIONALES DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA DEL ESTADO.**

**3.1.- ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER EJECUTIVO.**

**3.2.- ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO.**

**3.3.- CONSTITUCION Y REGIMEN ECONOMICO.**

**3.4.- ARTICULOS 25, 26, 27 Y 28 CONSTITUCIONALES.**

**3.4.1. LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.**

**3.4.2.- LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.**

**3.4.3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.**

### **CAPITULO III.**

#### **BASES CONSTITUCIONALES DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA DEL ESTADO.**

##### **3.1.- ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER EJECUTIVO.**

El presidente de la República es el depositario único del Poder Ejecutivo Federal. En este sentido el presidente representa a uno de los Tres Poderes Federales, siendo además el único representante del Estado mexicano.

Es por lo tanto, jefe de Estado, jefe de gobierno y por consiguiente jefe de la administración pública, jefe de las fuerzas armadas y representante de la nación en las relaciones internacionales.

La primera parte del artículo 49 Constitucional establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Ejecutivo Federal, según lo establece el artículo 80 Constitucional, se deposita en un solo individuo, que se llama presidente de la República, o de los Estados Unidos Mexicanos.

La división Constitucional de los poderes federales, obedece a principios jurídicos establecidos con precisión, inspirados en diversas doctrinas y corrientes

ideológicas, fruto a su vez de la realidad histórica, económica, social, política y cultural de un pueblo.

La división de poderes, no debe de entenderse como una oposición entre los diferentes organismos que no tienen obligación constitucional de coordinar sus esfuerzos para la obtención de los fines del Estado.

El sistema adoptado por nuestra Constitución para la organización del poder ejecutivo, representa un predominio de los caracteres de un régimen presidencial, a pesar de encontrarse algunos aspectos que podrían corresponder al parlamentarismo.

Entre estos últimos cabe citar los siguientes:

a) El derecho de iniciativa de las leyes, que se otorga al presidente en el artículo 71 fracción I de la Constitución.

b) La responsabilidad del mismo presidente, que se consigna en el artículo 108, según el cual, dicho funcionario solo puede ser acusado de traición a la Patria y por delitos graves de orden común.

c) La existencia de Secretarios de Estado que se asocian al presidente de la República en ejercicio de sus facultades al grado de que sin el refrendo de aquellos, los actos de éste carecen de validez, tal como se establece en los artículos 90 y 92 Constitucionales.

d) La obligación de los Secretarios de Despacho, de informar al Congreso de la Unión, al principiar el período de sesiones ordinarias acerca del estado que guardan sus respectivos ramos, y la facultad de las cámaras de citar a los mismos secretarios de Estado para que las firmen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría, como lo establece el artículo 93 Constitucional.

Por el Contrario, los siguientes elementos que se mencionarán, configuran el sistema constitucional mexicano dentro del tipo de gobierno presidencial, como:

- a.- El presidente de la República es el jefe del Estado y el jefe de gobierno.
- b.- El presidente de la República tiene el goce y el ejercicio de las facultades otorgadas al poder ejecutivo, de tal manera que los secretarios de Estado no tienen facultades propias y sus actos se reputan como actos del presidente de la República.
- c.- Los secretarios de Estado no funcionan en gabinete o consejo de ministros, como en el régimen parlamentario, y solamente en un caso excepcional, como el de suspensión de garantías ( Art. 29 Const. ) se requiere la intervención del Consejo de los Secretarios de Estado.
- d.- Los Secretarios de Estado no se encuentran subordinados al Congreso como en el régimen parlamentario, sino que, exclusivamente están sujetos a las órdenes del presidente de la República.
- e.- Como consecuencia de lo anterior, los secretarios de Estado no son responsables políticamente ante el Congreso y la censura de éste para los actos de aquellos no tienen trascendencia jurídica.
- f.- El Congreso no tiene, sino en caso excepcional y por prescripción expresa, facultad de intervenir en el funcionamiento del poder ejecutivo.
- g.- El presidente de la República no tiene facultades de disolver el Congreso.<sup>19</sup>

Para ocupar el puesto de Presidente de la República, se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento, tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección, haber

---

<sup>19</sup> Faya Viesca Jacinto. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa S.A., Segunda Edición. México 1983. Pp. 68-70.

residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto, no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército deberá separarse 6 meses antes al día de la elección, no ser secretario o sub-secretario de Estado, jefe o secretario general del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto 6 meses antes al día de la elección, y no estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad.

El cargo de presidente de la República sólo es renunciable por causas graves calificadas por el Congreso de la Unión sin permiso de éste, no puede ausentarse del territorio nacional.

La fracción I del Artículo 89 Constitucional señala como facultades y obligaciones del presidente de la República las de "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyéndolo en la esfera administrativa para su exacta observancia".

La segunda de las facultades consiste en la ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión; dentro de la función general de ejecución que tiene el poder ejecutivo, se puede entender que, consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectivo, en casos concretos, las leyes del Congreso. Estos actos comienzan inmediatamente después de la promulgación. se desarrollan a través de la tramitación realizada en las oficinas del ejecutivo y culminan en la ejecución material del cumplimiento de la ley.

Las fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII del artículo 89 Constitucional, consagran las facultades que en materia de nombramientos tiene el presidente de la República.

Los nombramientos que lleva a cabo el presidente de la República se pueden clasificar en:

- a) Nombramientos absolutamente libres.
- b) Nombramientos que necesitan la ratificación del Senado o de la Cámara de Diputados.
- c) Nombramientos que deben de hacerse con sujeción a lo dispuesto por la ley.

Los nombramientos absolutamente libres, son los de los secretarios de Estado, del Procurador General de la República del Regente o Jefe del Departamento del Distrito Federal y del Procurador de Justicia del Distrito Federal.

De estos funcionarios, los Procuradores de justicia y el Regente capitalino, son representantes o delegados personales del presidente en sus respectivas funciones.

Los nombramientos sujetos a ratificación son: Los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, los Generales y demás oficiales superiores del ejército y la Armada Nacional, los empleados superiores de Hacienda y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, en todos estos casos se necesita para su validez la ratificación del Senado.

Puede así mismo, el ejecutivo nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, con la aprobación de la Cámara de Diputados.

El presidente puede nombrar con aprobación del Senado, a los Coroneles y demás oficiales superiores del ejército y de la Armada.

Los nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley son los referentes a nombrar y remover libremente a los servidores públicos, cuyo nombramiento o remoción está determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes.

El presidente de la República, con arreglo a las leyes puede nombrar a los demás oficiales del ejército y la armada, y está autorizado para conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los Tribunales Federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.

Las fracciones VI y VII, le otorgan facultades que lo convierten en el jefe de las Fuerzas Armadas del país, con el fin de conservar la seguridad interna y externa de la Federación.

La fracción X le concede autoridad para dirigir las negociaciones diplomáticas con potencias extranjeras, convirtiéndolo en el jefe de la política exterior.

La fracción XI, lo capacita para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la comisión permanente.

La fracción XII, le da jurisdicción para auxiliar al poder judicial.

La fracción XIII, permite al presidente de la República determinar el establecimiento de aduanas marítimas y fronterizas.

La fracción XIV, faculta al presidente de la República, a conceder indultos.

La fracción XV, lo faculta a conceder privilegios exclusivos por tiempo

limitado a los descubridores, investigadores o perfeccionadores de alguna rama de la industria, impulsando de esta manera el desarrollo tecnológico del país.

La fracción XIX le otorga mando para pedir la destitución por mala conducta de las autoridades judiciales. <sup>17</sup>

La Sucesión Presidencial la contempla el artículo 84 Constitucional; señalándonos que pueden ser, según el momento o la etapa en que se dé: Presidente Interino, Presidente Provisional o Presidente Sustituto.

### **3.2.- ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO.**

El artículo 50 Constitucional expresa que el poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Por su parte los artículos 55 y 58 del mismo ordenamiento, enumeran los requisitos necesarios para poder ser diputado o senador del Congreso.

El primero consiste en ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos. Toda función política exige en el individuo el requisito de la ciudadanía, por eso el poder ser votado para los cargos de elección popular es prerrogativa del ciudadano, conforme a los términos del artículo 35 fracción II

---

<sup>17</sup> Faya Viesca, Jacinto, Opus Cit. Págs. 455-469.

Constitucional.

Otro requisito es la edad y es necesario tener 21 años como mínimo para ser diputado y 30 para ser senador, así como ser originario del Estado en el que será la elección, o vecino de él, con residencia efectiva de más de seis meses antes a la fecha de la elección, sin que la vecindad se pierda por ausencia en el desempeño de cargo público de elección popular.

Por otra parte como requisito se establece no ocupar ninguno de los puestos públicos que podrían servir al candidato para inclinar la votación a su favor o para cometer fraude en la elección.

Y no ser ministro de ningún culto religioso.

Desde el punto de vista de la manera como actúan pueden clasificarse las facultades del Congreso en varios grupos, como son:

Facultades del Congreso de la Unión; facultades exclusivas de cada una de las cámaras; facultades del Congreso como Asamblea Única; y facultades comunes de las 2 Cámaras.

Por ser de importancia para el estudio que me ocupa, sólo haré referencia a las facultades del Congreso de la Unión. Entendidas éstas como las que se ejecutan separada y sucesivamente por cada una de las dos Cámaras. Esto quiere decir que el ejercicio de la facultad agota en cada caso concreto hasta que el asunto pasa por el conocimiento de una Cámara primero y después a la otra.

Las facultades del Congreso de la Unión están reunidas en su mayor parte, en la enumeración que de ellas se hace en el artículo 73 Constitucional.

En lo que se refiere a la función de producción normativa del Congreso como órgano legislativo del Distrito Federal sus facultades deberán ser de acuerdo con las cinco bases que contiene la fracción VI, y en virtud de las cuales toda actividad legislativa del Congreso debe desarrollarse.

Las facultades legislativas se traducen en leyes federales que obligan en todo el territorio nacional a las personas jurídicas cuyas conductas corresponden a los supuestos e hipótesis determinadas por las propias leyes, atendiendo a los ámbitos y a las materias siguientes:

La facultad de expedir leyes en que se contemplen la creación o la supresión de empleos públicos del propio Congreso, del poder ejecutivo y del poder judicial de la Federación, establecidos en la fracción XI.

En este mismo orden de ideas, el Congreso esta posibilitado para producir las leyes relativas a la organización del cuerpo diplomático y consular, fracción XX.

Así como para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que es el instrumento indispensable para que la Cámara de Diputados lleve a cabo las acciones de control respecto del Ejecutivo Federal en cuanto al cumplimiento puntual y exacto de las materias y objetivos que determinan el gasto público federal, fracción XXIV.

Las facultades implícitas en virtud de las cuales el órgano legislativo federal podrá expedir todas las leyes necesarias para que los poderes de la Unión puedan hacer efectivas sus facultades.

En materia tributaria, compete al Congreso establecer contribuciones sobre comercio exterior, sobre aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en el párrafo 4° y 5° del artículo 27 Constitucional; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, semillas y fósforo, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza, fracción XXIX.

También en otras actividades complementarias relacionadas con hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos, apuestas y sorteos, energía eléctrica, energía nuclear, etc. Todo esto establecido en la fracción X.

En materia patrimonial, el Congreso expide leyes para una adecuada y razonable explotación de los recursos naturales así como actividades que la Constitución califica de estratégicas y prioritarias como son: Los hidrocarburos, la minería, la banca y el crédito, la energía nuclear, así como incluye la legislación relativa al uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal, fracción XVII, y las reglas relativas a la ocupación y enajenación de terrenos baldíos.

En el aspecto de educación y cultura, reglamenta aspectos sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, asimismo, las que permitan encaminar a la distribución conveniente entre la Federación, los Estados y los Municipios del ejercicio de la función educativa. Esto en la fracción XXV.

En la fracción XVI se desprende la facultad de expedir las leyes relativas a la salubridad general de la República.

Por otra parte, los derechos relativos al derecho social que atiende a las relaciones laborales, se encuentran establecidas en la fracción X.

Las Vías Generales de Comunicación se encuentran establecidas en la fracción XVII.

En cuanto a la Defensa Nacional, corresponde al Congreso General de la República expedir las leyes que reglamenten la organización, el sostenimiento y el servicio del ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Nacional, esto en la fracción XIV, descritas en las fracciones XIII y XV.

En materia de comercio, servicios de banca y crédito energía eléctrica y energía nuclear, la fracción X legisla de una manera uniforme en toda la República.

En materia poblacional emite las leyes correspondientes de acuerdo con la fracción XVI.

Las facultades legislativas en otras materias se refieren a la reglamentación de la industria cinematográfica, juegos con apuestas y sorteos, fracción X; a las reglas del Derecho Marítimo, fracción XIII; al establecimiento de un sistema general de pesos y medidas, fracción XVIII; a la reglamentación de los delitos federales, fracción XXII; y a las características y uso de la bandera, escudo e himno nacional.

Por ser de importancia para el presente estudio, mencionaré en esta parte las facultades del Congreso en materia económica y que se manifiestan de tres maneras.

- 1.- De control financiero respecto del ejecutivo.
- 2.- De normatividad monetaria.
- 3.- De rectoría y desarrollo económico.

1.- El Congreso tiene la facultad de expedir las leyes pertinentes para que el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, en el entendido de que todo empréstito sólo tendrá como destino la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, a menos que se destine para la regulación monetaria, con propósito de llevar a cabo operaciones de conversión o en casos de una emergencia nacional que amerite la suspensión de garantías en términos de lo dispuesto por el artículo 29 Constitucional. Fuera de estos objetivos, cualquier empréstito que celebre el ejecutivo federal, contravendría los principios constitucionales, fracción VIII.

2.- El órgano legislativo federal también está facultado para establecer la legislación que dé lugar al banco de emisión única, a la casa de moneda, y para expedir las reglas que permitan determinar el valor relativo de la moneda exterior.

3.- En fin, en el ámbito de la rectoría del Estado y desarrollo económico, las leyes que el Congreso está en posibilidad de expedir, se refieren a la planeación nacional y al desarrollo económico y social, fracción XXIX letra D, el abasto y control de áreas económicas, fracción XXIX a la inversión mexicana y extranjera, y a la transferencia de tecnología, fracción XXIX-F así como también tiene la facultad de expedir normas generales que impidan las restricciones en la actividad comercial entre Estados.

### **3.3.- CONSTITUCION Y REGIMEN ECONOMICO.**

El derecho es un fenómeno social no económico, pero que, con frecuencia tiene relación con la economía, influyendo por tanto de alguna manera en ello. En estas

condiciones, resulta necesario tener a la mano los razonamientos jurídicos para entender mejor el desarrollo y particularmente del hecho económico.

El derecho y otros hechos sociales no económicos, constituyen o pueden constituir a su vez, bases de una explicación de carácter económico, sin que por ello se considere que pasen a formar parte de la temática propia de la economía.

Tal es el caso de la legislación contenida en la Constitución, esto es, la aparición de fenómenos de tipo colectivo pueden caer dentro del campo del derecho y puede haber una influencia en el aspecto económico, y es por ello que la economía se toma en cuenta.

La Constitución fue conservada como un estatuto jurídico del poder. Su función fundamental era sujetar a un marco jurídico, rígido y preciso de competencia el ejercicio del poder estatal.

La Constitución fue pues, ante todo, la ley del Estado, entendido esto, como la organización política de la colectividad.

Las Constituciones ante todo tienen como objetivo principal, desde sus orígenes, la protección a la libertad de los derechos humanos.

Estos antecedentes sirven para comprender la actividad de las primeras Constituciones ante la vida económica de las sociedades.

El liberalismo de finales del siglo XVIII y de gran parte del siglo XIX pretendió alejar lo más posible el estado del proceso económico, ya que partía del supuesto de que la vida económica tiene su legalidad natural propia y que su eficaz funcionamiento excluye las intervenciones regulatorias del gobierno.

Por otra parte, es conveniente tener en cuenta que, la doctrina de los derechos del hombre que adoptaron las revoluciones democráticas del siglo XVIII, protegiendo las llamadas libertades económicas y especialmente el derecho de propiedad.<sup>16</sup>

La exigencia de un Estado neutral frente al fenómeno económico limitado, frente a éste, por los derechos fundamentales de libertad económica, son las explicaciones de que las Constituciones modernas, en su versión clásica, tuvieron referencias muy esquemáticas respecto al sistema económico de la comunidad, y se limitaron a proteger los derechos de propiedad privada y libre contratación, supuestos jurídicos de un régimen económico de libertad que se califica de capitalista.

La normatividad constitucional, sobre materias relacionadas con la vida económica, no dejaron de tener una importancia decisiva para configurar el marco institucional dentro de la cual se desarrollaba aquella.

Las libertades económicas, que se configuran como libertad de trabajo, de industria y comercio, de asociación, de protección a la libre concurrencia con las consiguientes prohibiciones de monopolios, privilegios, trabas al comercio, etc.

También se encuentran en las Constituciones clásicas como ya se mencionó, una especial protección a la propiedad de personas físicas y relativa respecto a la de personas jurídicas colectivas.

En cuanto a la estructura de las finanzas públicas, se le dio especial atención porque pretendía limitar al poder público en su facultad impositiva, y por lo

---

<sup>16</sup> Faya Viesca, Jacinto, Opus Cit. Págs. 14-20.

tanto reducir la incertidumbre en las obligaciones fiscales de los ciudadanos.

En general, el contenido económico de las Constituciones liberales siguió este esquema, determinando así el hecho de que la iniciativa libre e individual de los particulares era el resorte vital y decisivo del fenómeno económico, y en la cual la actuación del gobierno era considerada eventual, medida y poco deseable.

La creación de grandes mercados, las imperfecciones de la libre competencia, el surgimiento de nuevas fuerzas e ideologías políticas, fueron entre otros elementos los que influyeron en la modificación de la concepción de las relaciones económicas del Estado.

El mecanismo de colaboración social por excelencia es el Estado. Al poder político se le ha visto como el instrumento adecuado para organizar y regular el proceso económico encausándolo de tal manera que beneficie a la mayoría de la población. De esta idea surgieron varias soluciones: Desde el intervencionismo de Estado hasta el Estatismo, que pone bajo el control centralizado del gobierno la marcha de la vida económica de la comunidad.

Los problemas surgidos en el siglo XX, han hecho que se considere al Estado como responsable de la vida económica, y por lo tanto, éste debe promover y sostener el desarrollo económico y social que beneficie a toda la población. Estas formas fundamentales han modificado profundamente las ideas tradicionales acerca de los fines y funciones del Estado.

Desde principios del siglo, se podía apuntar una transformación muy importante en el derecho constitucional. La Constitución Mexicana de 1917, rompió con los moldes clásicos de las Constituciones e introdujo en su articulado procesos relativos al sistema económico y social.

La Constitución de 1917, consagró un sistema de economía mixta. De esta manera:

a) Consagra un derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluyendo los de producción, pero condiciona y limita la propiedad privada en atención al interés público, y establece un régimen de propiedad pública sobre determinado tipo de bienes y de control directo y exclusivo del Estado por ciertas administraciones y servicios.

b) Garantiza una serie de derechos individuales y sociales de libertad económica, pero condiciona y limita su ejercicio por el interés público, y.

c) Atribuye al Estado, a través de sus órganos, una serie de facultades para intervenir en el proceso económico con el objeto de impulsar el desarrollo de la sociedad.

### **3.4.- ARTICULOS 25, 26, 27 y 28 CONSTITUCIONALES.**

El derecho surgido de la revolución mexicana, tuvo que convertirse de instrumento del antiguo régimen en un factor de cambio social. Así lo entendieron los constitucionalistas de Querétaro, al proclamar el 5 de Febrero de 1917 en dicha ciudad, la Constitución Mexicana que habría de hermanar el derecho con la justicia social, al convertir en normas supremas los reclamos de "Tierra y Libertad, y Sufragio Efectivo no Reección". Que cruzaron por todos los ámbitos del país durante los años de la guerra

revolucionaria.

Los preceptos Constitucionales 25, 26, 27 y 28, constituyen precisamente la base de toda la futura estructuración socio-económica de México. Estos preceptos sirven para fundamentar un nuevo orden de la acción rectora del Estado en la economía y para el logro del desarrollo económico.

La peculiaridad de la Constitución de 1917, es la de dejar de ser una Constitución Política, encargada de fijar la organización política-administrativa del Estado, para establecer además principios que configuran toda una estructura económica basada en las realidades sociales surgidas del movimiento armado de esa época.

La Constitución, además de Política, se alimenta de modificaciones constitucionales que surgen a partir de 1982 y que delimitan con precisión una verdadera Constitución económica del Estado Mexicano. Para hacer de la Constitución un verdadero instrumento del gobierno de integración económica.

En la Constitución de 1917, fue necesario otorgar al poder ejecutivo facultades que en otras Constituciones no se le habían de ninguna manera concedido, como es el hecho de llevar a cabo tareas de orden eminentemente económicas.

El crecimiento en los últimos años de la normatividad jurídica que regula el comportamiento económico de México, como ya lo había expresado, son principios que resultan de las reformas de la Constitución en la presente década.

Conjuntamente con la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica y con la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional fundamentalmente, se integró un catálogo de facultades legales con objeto de que se lleve a cabo la regulación económica ejercida por el Estado.

**ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL.**

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

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

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 tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución; manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establecen.

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

Bajo criterios de equidad social y productividad, se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores 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.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social, de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

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

En este artículo se plantean los principios básicos del sistema económico mexicano, aludiendo a conceptos como " El Estado como rector del desarrollo nacional ", lo cual debe entenderse como la posibilidad y atribuciones que tiene el Estado para el constante mejoramiento económico, social y cultural de la sociedad, desarrollo que no solamente implica crecimiento económico o avance de algunas de las ramas de la producción o la tecnología; sino que supone el perfeccionamiento de la vida, de la colectividad y abarca las distintas actividades nacionales.

De esta manera en este artículo se reconoce expresamente que la sociedad organizada entiende sus fines generales como superiores a los de los individuos, grupos o clases, sin que ello constituya una suposición de los derechos que tienen las partes del grupo social.

Las finalidades que se expresan en este artículo es toda una gama de atribuciones que expone, como ya se mencionó, la rectoría del Estado, que se relaciona con el modelo de desarrollo nacional, el cual ha quedado definido de manera implícita en los párrafos del III al VIII.

Explicando lo siguiente se establece que, la finalidad del Estado Mexicano es en el sentido de que su crecimiento no puede detenerse, y que no basta que aumente la producción o se logren éxitos en algunas actividades específicas realizadas por algún grupo en particular, sino que el desarrollo, por el hecho de ser integral, debe fortalecer la soberanía de la nación.

El sistema democrático que plantea nuestra Constitución, se funda en un proceso de desarrollo que debe entenderse como participativo, por lo tanto, la rectoría estatal y su desarrollo nacional se determinarán en la participación popular, esto es que todos los sectores sociales pueden intervenir en la toma de decisiones y al mismo tiempo que los beneficios del desarrollo se distribuirán de manera que alcance a toda la población.

En el propio precepto se mencionan las diversas actividades que debe de realizar el Estado como rector del desarrollo consistente en planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica.

La planeación implica el establecimiento de los fines concretos que se plantea la colectividad, así como los medios y etapas fijadas para conseguirlas.

La conducción supone la dirección del gobierno mediante actos legislativos y ejecutivos que garanticen la aplicación de las medidas necesarias para que la actividad económica responda a los fines propuestos. Y por su parte abarca también la gestión directa de las ramas de la economía de las que se encarga el propio Estado.

La coordinación se refiere al sistema de concentración de acciones entre los diversos niveles del Estado; la Federación, los Estados y los Municipios. La rectoría del Estado se desenvuelve en estos tres planos, entendiéndose que la Federación en su carácter integral del Estado Mexicano asume la responsabilidad principal de realizar esta

actividad principal; tenía coordinación con Estados y Municipios, respetando las atribuciones legales de éstas.

La orientación se produce a través de las medidas inductivas, sin tener el carácter de disposiciones obligatorias, tiende a dirigir la actividad económica en forma congruente para los fines generales de la sociedad.

En la Constitución el sector económico se introduce al establecerse el concepto de desarrollo económico nacional, en el que concurrían los sectores público, social y privado.

Debe hacerse notar que en esta parte el texto habla de desarrollo, económico nacional, respecto al área estrictamente económica, por eso deben entenderse los sectores como ámbitos de actividad económica definidos por el tipo de propiedad de los medios productores que caracterizan a cada uno de ellos. Así, el sector público de la economía es el integrado por las empresas de propiedad pública, ya sea total o mayoritariamente, es importante especificar que no debe identificarse propiamente al sector público con el gobierno de la República, el gobierno no es un sector económico sino el depositario del poder público que desarrolla las funciones atribuidas al Estado en el ejercicio del mandato popular soberano.

El sector social se encuentra constituido por las actividades económicas fundadas en la propiedad social. Configurándose por formas de apropiación colectiva de los medios de producción, como ocurre en los ejidos, comunidades agrarias, cooperativas o sindicatos. Aunque en determinados casos se reconozcan derechos individuales de explotación o apropiación de productos, la propiedad en estas formas de organización social, se entiende atribuida a la comunidad que se trata en su conjunto.

El sector privado, es el configurado por los medios de producción de propiedad privada, es decir, que ejercen individualmente los particulares, sea de manera directa o como titulares de acciones o cualquier otra forma de participación en la sociedad que puedan ser transmitidas a otros individuos.

Es importante hacer referencia a que la disposición Constitucional prevé que la concurrencia de los sectores de la actividad económica deben hacerse con responsabilidad social.

La economía mixta, es en la que participan diversas formas de propiedad sin que unas excluyan a las otras. Se garantiza la coexistencia de la propiedad pública, social y privada, sujetas al interés de la nación, siempre bajo el régimen correspondiente a uno de ellos.

Debemos hacer la observación que de acuerdo a este precepto, el Estado como rector de la economía debe garantizar y velar por el progreso y mejoramiento que el pueblo se propone realizar mediante su organización, abarcando al conjunto de la población y a toda la extensión del territorio nacional, así como a las diferentes ramas de actividad, esto es, que no se realice de una manera desequilibrada, con beneficios exclusivos para algunos grupos o regiones del país, sino que alcance íntegramente a toda la sociedad y simultáneamente favorezca a esta idea de integridad la necesaria fijación de prioridades respecto de distintas actividades concretas.

#### **ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL.**

"" 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 democratización política, social y cultural de la nación.

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

La ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases 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.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley. <sup>10</sup>

El artículo en mención se refiere a un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Cabe aclarar que un sistema implica un conjunto con una lógica propia, que define los intereses y ajustes en términos de sus objetivos, por ello al publicarse la Ley General de Planeación en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Febrero de 1983, en su artículo 3° se expresó como "Las acciones que en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país."

---

<sup>10</sup> Artículo 26 Constitucional. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa S.A., Primera Edición. México 1985.

Este artículo 26 Constitucional señala como una responsabilidad fundamental del Estado el organizar el sistema de planeación del desarrollo nacional. Su finalidad es el establecimiento de la solidez, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, entendiéndose por solidez, como la congruencia de las diferentes finalidades dentro de un marco general que permita realmente alcanzarlos. Las actividades de tipo social son muy diversas y corresponden al Estado otorgarles un determinado lugar dentro del desarrollo que se propone, de ahí que deberá especificarse el planteamiento de prioridades, esto sí determinará cuales son los objetivos que deben alcanzarse en una primera etapa y cuales posteriormente.

Se exige también que el sistema sea dinámico, es decir, que sea capaz de responder a las necesidades cambiantes que plantea la vida actual, pero también debe tener un propósito de permanencia, lo cual no es contrario porque los fines específicos para el desarrollo nacional implican la necesidad de acciones contrarias que sin perder de vista las necesidades que se requieran, mantengan la prosecución de los objetivos planteados. La equidad requiere que se establezca un equilibrio entre todos los sectores de la población.

Todas estas finalidades quedan condicionadas por la independencia y democratización política, social y cultural de la nación. Esto significa que se conserve en la mira la necesidad de preservar la soberanía nacional, es decir, por una parte la autonomía de decisión y por la otra participación del pueblo en las decisiones a que se refiere el desarrollo del país.

Las facultades otorgadas al ejecutivo son instancias que le permiten dar respuesta a los planteamientos que formule la sociedad, por lo que la Constitución señala que debe confeccionarse un Plan de Desarrollo, que al instrumentarse y llevarse a la práctica se fijan criterios para determinar cada cierto tiempo, si se ha logrado el avance propuesto o no.

Para llegar a estas finalidades se prevee que exista un Plan Nacional de Desarrollo, esto es, que se aclaren explícitamente tanto los objetivos a alcanzar como las medidas que deberán tomarse para tal efecto, y se defina de que manera obligatoria los programas de la administración pública deberán de sujetarse a dicho plan. La diferencia entre plan y programa es en el sentido de que el plan recoge el conjunto de las aspiraciones y les dan unidad y congruencia, en tanto los programas son elaborados por cada una de las ramas de la administración pública, esto es, las secretarías encargadas de atender las tareas encomendadas al gobierno.

El plan, en general debe armonizar las distintas finalidades propuestas y debe ser un amplio marco en el que tenga cabida los programas específicos.

El propio artículo prevee que deben determinarse los órganos responsables del proceso de planeación, esto exige que mediante acciones del poder ejecutivo se determinen responsabilidades concretas asignadas a ciertos órganos, para hacer posible el control y la evaluación de las finalidades de la planeación.

Por otro lado señala como mecanismos de la planeación en coordinación con las Entidades Federativas los convenios que se celebren y que adquieren el rango Constitucional y que hacen posible la vinculación orgánica de los Estados de la Federación y el gobierno federal.

En congruencia con lo señalado en el artículo 25, se define la inducción y la concertación con los particulares, figuras indispensables en un régimen democrático y de responsabilidad a las libertades individuales, para realizar las actividades de planeación correspondientes.

**ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.**

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

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

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la Ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

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, constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que 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 utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto de cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión o en parte de ellas, sirve de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzadas por líneas divisorias de dos o mas entidades de la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión

que fija la Ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción o utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.

Cualesquiera otras aguas, no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrantes de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

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 aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de estas. El gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaraciones correspondientes se harán por el ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de petróleo y de carburos de hidrógeno sólidos, líquido o gaseoso o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación

**del servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.**

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear solo podrá tener fines pacíficos. La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de la Soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a 200 millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Solo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho a adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, pondrá a juicio de la Secretaría de Relaciones conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

II.- Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria, tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria.

III.- Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o de cualquier objeto lícito, no podrán adquirir mas bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria.

IV.- Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a 25 veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura del capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la

participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción.

V.- Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

VI.- Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la república, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

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 figura en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por el 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.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de las

disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial, pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades, antes que se dicte sentencia ejecutoriada.

VII.- Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

**La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.**

La ley considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respecto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que mas le convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea general otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

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

79

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados por la fracción XV.

La Asamblea General es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El Comisariado Ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo de población y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

**VIII.- Se declaran nulas:**

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1° de Diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo y deslinde, transacciones, enajenaciones

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados por la fracción XV.

La Asamblea General es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El Comisariado Ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo de población y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

**VIII.- Se declaran nulas:**

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1° de Diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo y deslinde, transacciones, enajenaciones

o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, Jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de Junio de 1856 y poseídas, en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de 50 hectáreas.

IX.- La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

X.- Derogada.

XI.- Derogada.

XII.- Derogada.

XIII.- Derogada.

XIV.- DDerogada

XV.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de 100-00-00 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terreno árido.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, de la superficie que no exceda por individuo de 150 hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego, y de 300, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo a la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora.

XVI.- Derogada.

XVII.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni gravamen alguno.

XVIII.- Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

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

Son de Jurisdicción Federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, así como las

relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de Justicia agraria, y.

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

Como se puede observar, estas reformas al artículo 27 Constitucional, ocasionan diversas consecuencias en materia económica, como pueden ser las siguientes:

a) La pequeña propiedad, no solo entendida como tal, sino también por ejidatarios y comuneros, y debido a ello por la reglamentación del derecho común.

b) La contratación que pueden llevar a cabo tanto ejidatarios como comuneros, respecto a sus parcelas.

c) Creación de sociedades tanto civiles como mercantiles, reglamentadas por la ley de la materia respectiva.

d) **Venta de excedentes de pequeñas propiedades.**

Es decir, a través de estas reformas se busca un **desarrollo total de lo que hasta el 5 de Enero de 1992 se consideraba como clase desprotegida y que ahora se le está otorgando enormes incentivos para lograr el tan deseado desarrollo.**

**ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL.**

Este artículo, entendido junto con los otros artículos mencionados, a la parte de la actividad económica del Estado, textualmente expresa:

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

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

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la

distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

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 de Vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo 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.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

No constituyen monopolio las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzca o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Tampoco constituyen monopolio los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorgan a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

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.

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

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

De 1917 a 1982 el artículo 28 Constitucional no fue reformado, lo cual constituye una excepción en el panorama que nos ofrece la Constitución, cuyo texto ha sido proclive a la reforma.

A partir de la reforma del 28 de Marzo de 1951 al artículo 131 Constitucional, la posición del Estado y del Ejecutivo Federal en particular, se fortaleció y de manera incidental se le otorgaron facultades de emergencia para que regulara la economía del país.

En 1982, a los pocos días del informe presidencial en el que se anunció la

nacionalización del servicio público de Banca y Crédito, el Ejecutivo Federal en turno, envió una iniciativa de reforma que, con base en el artículo 28, serviría para elevar a rango Constitucional la recién decretada nacionalización bancaria el 17 de Noviembre de 1982.

A los pocos meses, en 1982, con la transmisión de los poderes constitucionales, con el nuevo presidente, enviaría una segunda iniciativa de reformas en las que se modificaba el artículo 28 de manera integral.

Es decir, en el año de 1982, este artículo fue objeto de 2 reformas, una relacionada con la nacionalización bancaria y otra integral que, aprobada el 3 de Febrero de 1983, enmarca los principios de la participación del Estado en la economía.

Originalmente se consideró que el artículo 28 era un complemento de los que consagran las libertades de trabajo, industria y comercio. Los monopolios han sido obstáculo para el fortalecimiento de la libre competencia. Incluso, las primeras excepciones concedidas a favor del Estado, como la acuñación de moneda fueron hechas en virtud de que con ello se daba seguridad en las operaciones comerciales.

El principal problema consistía en que con el artículo 28 se consagró una prohibición absoluta a los monopolios incluyendo al propio Estado, con lo cual resurgió en gran medida la participación estatal en la economía. Quizá la promulgación de la ley reglamentaria en materia de monopolios, del 31 de Agosto de 1934, y la ley de atribuciones del Ejecutivo en materia económica del 31 de Diciembre de 1950 ( de la cual hablaremos en su oportunidad ) así como la reforma de 1951 del artículo 131 Constitucional, habían logrado perturbar los fundamentos del artículo 28 Constitucional.

A pesar de esta prohibición absoluta, la existencia de los llamados monopolios de Estado abundan. La realización de actividades económicas por parte de

organismos estatales, a través de organismos descentralizados, eran en gran proporción y rebasaban a las excepcionales fórmulas permitidas al Estado como eran: Moda, correos y telégrafos.

Por otra parte, la prohibición sobre la exención de impuestos y protección a la industria, era matizada y prácticamente anulada a partir de las políticas de desarrollo industrial tan necesario en México.

Históricamente la tendencia era clara, los mal llamados estancos eran técnicamente servicios públicos encomendados al Estado.

La participación del Estado en la economía ha quedado demostrada en la historia de México desde la intervención de Don Lucas Alamán y la creación de una Secretaría de Estado con atribuciones específicas y la realización de programas tales como la construcción de redes de ferrocarril, supresión de alcabalas, establecimiento de la propiedad originaria del Estado, restricción a la libertad de industria y comercio, y la codificación del comercio.

Con el avance de esta tendencia y la consolidación política del país, se llevaron a cabo las primeras realizaciones, 1925 marco el año en el que se crea el banco de México, y se establecen nuevas formas de organización administrativa distintas de la centralización, con el establecimiento de la dirección general de pensiones civiles y de retiro.

En Abril de 1926 se promulga el primer decreto para exentar de impuestos a las pequeñas industrias para que constituyan así la transformación del Estado en promotor de la economía. En ese mismo año se inicia la política crediticia en favor de los sectores productivos débiles, creándose para ello el Banco Nacional de Crédito Agrícola. Y con ello se orienta la política de las Instituciones Nacionales de Crédito con el objeto

de que el Crédito sea un buen instrumento de ayuda a los sectores sociales.

Con las reformas y adiciones que se introdujeron al artículo 28, como ya se mencionó, al 31 de Diciembre de 1983 se pretende armonizarlo con el espíritu del nuevo artículo 25 sobre la rectoría económica del Estado y hacer lo correspondiente con la filosofía de todo el texto constitucional, se veía la necesidad de actualizarlo y hacerlo más consistente en su orientación.

El texto original protegía fundamentalmente la libertad de industria, comercio y trabajo dentro del marco de una libre competencia que históricamente se había dado.

En el texto, reformado el concepto de "Prácticas Monopólicas", no le quita fuerza a la prohibición anterior de los monopolios, ni mucho menos de los monopolios pertenecientes al Estado.

Dentro de las reformas, se introduce la protección Constitucional de los consumidores, propiciando su organización, ésta cuestión ya se encontraba considerada por una legislación secundaria como es la Ley de Protección al Consumidor. Se especifica, igualmente las actividades que tiene a su cargo el Estado, las cuales no serán sujetas a concesión. Con ello se delimita con precisión el ámbito exclusivo del sector público, y los alcances de la participación del Estado, expresando en su párrafo IV "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 solo Banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las demás actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

En relación a la nacionalización de la banca, las reformas que la planearon, de Septiembre de 1982, y que prohíben la concesión a particulares de los servicios bancarios, mantuvo su texto actual en el V párrafo del artículo 28 ya expresado.

Igualmente se mantuvo en el texto reformado la protección a las asociaciones de trabajadores y cooperativas así como a los autores y artistas para que no estén sujetos a la prohibición que rige a los monopolios.

El nuevo texto aquí explica el régimen de concesiones para la prestación de servicios públicos, o la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes de dominio de la Federación, así como las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios públicos y la utilización social de los bienes de dominio Federal, y los criterios para evitar fenómenos de concentración que contravienen el interés popular.

Por último se reglamente sobre bases de interés general y social al otorgamiento de subsidios, manifestándose que no se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten substancialmente las finanzas de la nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

Los aspectos monopolícos es bien sabido, lo mismo realiza el Estado que las empresas y corporaciones privadas. Este fenómeno económico de la concentración de la riqueza como vemos en la actualidad esta cada vez en menos manos y en todas las ramas de la economía. Ni el Estado puede abstraerse a esta tendencia, ya que para su propia sobrevivencia, requiere la eliminación de todo factor de competencia.

No es solo en perjuicio del pueblo o de alguna clase social en donde radica el riesgo del monopolio, sino en el hecho de ser todo un plano de desenvolvimiento

económico y que se vuelve una fuerza económica frente al Estado, el cual la tiene que considerar, aceptar y controlar en muchas ocasiones no obstante el Estado como rector de la economía debe tomar en cuenta la existencia de los monopolios y darle el tratamiento legal que requiera de manera coherente y asistemática.

### **3. 4 . 1 . - LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.**

El 26 de Febrero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva ley en materia agraria, ello debido a las reformas que sufrió el artículo 27 Constitucional el 6 de Enero del mismo año, pasaremos a mencionar lo más importante respecto de dicha ley.

Las necesidades del campo mexicano, sus problemas y sus vicios motivó la preocupación del Estado respecto al agro, la presente ley tiene como objeto solucionar por lo menos en parte los graves problemas que presenta el campo, por lo que al crearse una nueva ley se establecen disposiciones que no han sido del todo aceptadas, tal vez por su modernidad, tal vez por sus probables consecuencias tanto sociales como económicas. o tal vez debido a la ignorancia del campesinado.

Las reformas sustanciales de esta ley son la siguientes:

a) El ejidatario puede obtener el dominio pleno sobre sus parcelas, esto significa que puede privatizarlas, por lo que desde ese momento sale de ser reglamentada por el derecho agrario para ser regida por el Código Civil.

b) La conversión del régimen ejidal, tanto a régimen comunal como a propiedad privada.

c) Conversión de régimen comunal a ejidal.

d) La posibilidad de adquirir derechos ejidales los vecinados, tanto en los solares urbanos como en las zonas parceladas.

e) La posibilidad de asociarse con sociedades mercantiles constituidas conforme a las leyes de la materia.

f) Crear sociedades mercantiles entre ejidatarios del mismo núcleo o con diferentes ejidos.

g) Respecto a las autoridades agrarias, éstas quedaron de la siguiente manera:

1.- La Secretaría de la Reforma Agraria existirá para acabar con el resago en materia agraria, de igual manera las demás autoridades agrarias como son el Cuerpo Consultivo Agrario, Comisiones Agrarias Mixtas, Delegaciones Agrarias.

2.- Surge la Procuraduría Agraria para conciliar los intereses entre las partes respecto a problemas que se susciten respecto de la tenencia de la tierra rústica.

3.- Surgen los Tribunales Agrarios, superior y unitarios, para resolver las controversias en materia agraria.

h) Con todas estas reformas se pretende lograr un campo verdaderamente productivo, libre de vicios y en pleno desarrollo.

Las consecuencias de esta ley se podrán ver a futuro toda vez que como lo mencionamos los campesinos no cuentan con la debida asesoría para poder enfrentarse a la privatización de sus tierras, a la existencia de las sociedades mercantiles en los ejidos, y en fin a un sistema netamente privado, pulverizando con ello a la propiedad social.

### **3.4.2.- LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.**

Esta ley consta de 21 Artículos y dos transitorios, en la misma se establece en su artículo 1°: " Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a quienes efectúan actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías con los servicios, que a continuación se expresan:

- I.- Artículos alimenticios de consumo generalizado.
- II.- Efectos de usos general para el vestido de la población.
- III.- Materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional.
- IV.- Productos de las industrias fundamentales.
- V.- Artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional.
- VI.- En general, los productos que representen renglones considerables de

la actividad económica mexicana; y

VII.- Los servicios que afecten a la producción, distribución y comercialización de mercancías anotadas en las fracciones precedentes, todos aquellos servicios que se refieran a materias de interés público o beneficio general. Por lo que hace a imponer precios máximos quedan exceptuados los servicios sujetos a tarifas expedidas por autoridad competente y fundados en la ley. ""

Esta ley establece que el Ejecutivo Federal tendrá en todo tiempo la facultad de imponer precios máximos tanto al mayoreo como al menudeo y fijar las tarifas de los servicios, en su caso siempre sobre la base de una utilidad razonable, así mismo se establece que el Ejecutivo Federal podrá impedir que sean elevados los precios de los artículos ya mencionados, en caso de que la producción sea insuficiente el Ejecutivo Federal podrá imponer racionamientos, definirá el uso preferente de los artículos, asimismo decidirá en razón de preferencias sobre aquellos productos que deberán producirse, los particulares deberán de proporcionar un informe detallado para el mejor cumplimiento de la ley, el Ejecutivo podrá decretar la ocupación de aquellas industrias en las que sea necesario incrementar la producción, puede incluso imponer sanciones que puedan ir desde \$ 100.00 hasta \$ 500,000.00 pesos; podrá imponer la clausura temporal o definitiva, arresto hasta por 36 horas.

Como podemos observar el Ejecutivo Federal tiene amplias facultades en materia económica, en razón de esta ley del 30 de Diciembre de 1950, bajo la presidencia de Miguel Alemán.

El Estado mexicano ha asumido diversas formas de intervencionismo. Antonio Martínez Baez, en ese entonces Ministro de Economía comentó: ""Se trata de una ley de previsión para hacer frente a condiciones que alteran la vida económica, son disposiciones preventivas para colocar al gobierno en la posibilidad de actuar en defensa

de la economía y de los grandes núcleos de la población del país.<sup>20</sup>

### **3.4.3.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.**

Este Plan Nacional de Desarrollo se puede definir como la política a seguir por nuestro presidente de la República, durante su mandato, los puntos claves de dicho plan son:

A) Defender la Soberanía y preservar los intereses de los Estados Unidos Mexicanos en el mundo.

B) Ampliar nuestra vida democrática.

C) Recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios mexicanos.

D) Elevar, productivamente, el nivel de vida de los

Respecto al tema que nos ocupa, se encuentra dentro del inciso C, mismo que pasaremos a analizarlo brevemente:

---

<sup>20</sup> Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Porrúa S.A. de C.V., Cuarta Edición. México 1977, p. 330.

C) RECUPERAR EL CRECIMIENTO ECONOMICO CON ESTABILIDAD DE PRECIOS:

Para lograrlo nuestro país establece:

1.- En este sentido nuestro país buscará que los países celebren con el nuestro, acuerdos bilaterales o multilaterales para promover adecuadamente el crecimiento deseado y va más allá, ya que plantea la posibilidad de celebrar acuerdos con la Comunidad Económica Europea y con la Cuenca del Pacifico.

2.- Asimismo este plan establece la estabilidad de precios a efecto de abatir la inflación, buscando como objetivo primordial la baja de intereses y elevar correspondientemente la rentabilidad y los salarios.

3.- Se buscará la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva, motivando el ahorro interno, evitando la fuga de divisas.

4.- Renegociación de la deuda externa, negociando créditos pero en condiciones favorables para nuestro país no solo con el Fondo Monetario Internacional sino también con el Banco Mundial y con la Banca Comercial.

Aligerando el peso de la deuda motivará a los mexicanos a comportarnos con conciencia, no derrochando nuestra nueva suerte sino previendo para el futuro.

5.- Modernización económica, esto significa dejar atrás a los atavismos, los perjuicios para poder crear un sector público más útil para el pueblo mexicano, aportando nueva tecnología para buscar en su conjunto la productividad que a su vez generará empleos, competitividad, etc.

Toda esta política económica en su conjunto busca afanosamente el bienestar colectivo, y para ello se generan cambios estructurales en el sector público, para que no llegue a generar más burocratismo, del mismo modo se plantea la necesidad de reformar la situación del agro mexicano para elevar el nivel de vida de los campesinos, generar el empleo y el aumento considerable en el poder adquisitivo de los mexicanos.

Podríamos decir que el Plan Nacional de Desarrollo se puede sintetizar con los objetivos siguientes:

- a) Gasto Público.- Se reduce.
- b) Uso eficiente de los recursos.
- c) Modernización del turismo.
- d) Política monetaria, financiera y crediticia.
- e) Inversión extranjera.
- f) Comercio exterior.
- g) Modernización del Campo.
- h) Modernización de la pesca.

Estos puntos son solamente algunos de los 26 que contempla el Plan en materia económica.

## **CAPITULO IV**

### **RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO.**

**4.1.- TENDENCIAS LIBERALES DEL SIGLO XIX.**

**4.2.- LA CONDUCCION ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO.**

**4.3.- EL SISTEMA DE ECONOMIA MIXTA.**

**4.4.- LA PRIVATIZACION DE LA ECONOMIA NACIONAL Y SU REPERCUSION.**

## CAPITULO IV

### RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO

#### 4.1.- TENDENCIAS LIBERALES DEL SIGLO XIX.

Al liberalismo, tenemos que verlo desde 2 puntos de vista totalmente diferentes, pero unidos en razón de que son utilizados por los Estados, si no por la totalidad de ellos, si por la gran mayoría.

##### A) Punto de vista Político:

Desde este punto de vista, podemos entender que es una doctrina, que se encuentra totalmente favorecedora de las libertades del individuo, así como al desarrollo máximo de dichas libertades.

Analizaremos al respecto lo mencionado por diversos tratadistas:

1.- JEAN TOUCHARD.- Establece que: "El liberalismo es la ideología de la clase burguesa que se beneficia de la revolución francesa. Pero en Alemania, Italia, Europa Central gobierna la aristocracia. La unidad nacional todavía no se ha realizado y los liberales están en la oposición. Coexisten, pues en Europa central gobierna la

## CAPITULO IV

### RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO

#### 4.1.- TENDENCIAS LIBERALES DEL SIGLO XIX.

Al liberalismo, tenemos que verlo desde 2 puntos de vista totalmente diferentes, pero unidos en razón de que son utilizados por los Estados, si no por la totalidad de ellos, si por la gran mayoría.

##### A) Punto de vista Político:

Desde este punto de vista, podemos entender que es una doctrina, que se encuentra totalmente favorecedora de las libertades del individuo, así como al desarrollo máximo de dichas libertades.

Analizaremos al respecto lo mencionado por diversos tratadistas:

1.- JEAN TOUCHARD.- Establece que: "El liberalismo es la ideología de la clase burguesa que se beneficia de la revolución francesa. Pero en Alemania, Italia, Europa Central gobierna la aristocracia. La unidad nacional todavía no se ha realizado y los liberales están en la oposición. Coexisten, pues en Europa central gobierna la

aristocracia. La unidad nacional todavía no se ha realizado y los liberales están en la oposición. Coexisten, pues en Europa dos estilos muy diferentes de liberalismo; el confortable, que es el que se encuentra instalado en el poder y se inspira en la doctrina de Manchester; y el revolucionario, que es el que se encuentra luchando por el poder contra las fuerzas conservadoras".<sup>21</sup>

2.- HERBERT SPENCER.- Establece 2 definiciones de liberalismo, una en sentido amplio y otra en sentido estricto:

a.- En sentido amplio menciona que el liberalismo es la democracia.

b.- En sentido estricto establece que el liberalismo es "la posición política entre el conservatismo y el socialismo, favorable a la reforma, pero opuesta al radicalismo".<sup>22</sup>

3.- JOHN STUART MILL.- Menciona que el liberalismo es: "el principio de la mayor felicidad y un bien no solo individual sino también social. . . la libertad comienza con un himno a la libertad individual y pasa al culto del individuo y de las individualidades destacadas".<sup>23</sup>

De todas las anteriores definiciones podemos ver que las personas que luchan por el liberalismo se llegan a enfrentar con grandes problemas; por un lado, la realización progresiva de las grandes reivindicaciones liberales en el orden político, como con el sufragio universal, libertad de asociación; y por otro lado enfrentarse a los

---

<sup>21</sup> González Uribe Héctor, Teoría Política, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México 1989, p. 646.

<sup>22</sup> Idem P. 64-9.

<sup>23</sup> Ibidem.

problemas como el desarrollo industrial tanto nacional como internacional.

B) Punto de vista Económico:

Desde este punto de vista, fue una doctrina que surgió en pleno siglo XVIII, en cuya esencia se basa la no intervención del Estado en los asuntos económicos, actitud que toman los franceses con la ya famosa fórmula *Laissez-faire, laissez-passar* ( dejar hacer, dejar pasar ).

Fueron muchos los tratadistas que contribuyeron a darle importancia a esta doctrina desde el punto de vista económico, a continuación comentaré a los mas importantes:

1.- TOMMAS HOBBS.- Filósofo inglés, que en su obra "LEVIATAN", dedica todo un capítulo a la economía, en el que resalta los principios siguientes:

a) Resulta ventajoso que el Estado se abstenga de intervenir en toda clase de asuntos de carácter económico.

b) El interés personal es la fuerza que mueve la actividad humana.

c) Pero el interés personal difiere de individuo a individuo, pues se nota que no hay cohesión ni solidaridad espontánea entre todos los hombres.

d) Los factores de la producción son dos: Tierra y Trabajo.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Gómez Granillo Moisés. Breve Historia de las Doctrinas Económicas. Editorial Esfinge. México 1976. p. 39.

2. - JOHN STUART MILL.- Establece que dentro del liberalismo: " el Estado debe reducir al mínimo su intervención en la vida económica, a efecto de no incorporar la producción de bienes y servicios, ya que aceptaba que a los particulares no les interesaba hacer todas aquellas obras que efectuaba el Estado, como arreglar caminos, carreteras, cobrar impuestos y dar educación a quienes carecen de ella " .<sup>25</sup>

#### **4.2.- LA CONDUCCION ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO.**

Los hechos más importantes dentro del liberalismo Europeo y Americano son: La independencia de las trece colonias, con su consecuencia lógica de 1787 al firmarse la Constitución de Filadelfia, en la que se establecían los derechos del hombre; el otro hecho es la Revolución francesa, que trajo la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano en 1789. Estos hechos crearon una diversidad de movimientos políticos tanto en Europa como en América.

La generalidad de las Repúblicas latinoamericanas copilaron tanto de Estados Unidos de América, como de Francia el modelo del Estado Liberal; México no podía quedarse atrás por lo que no solo copió el sistema político sino también el sistema económico .

Ya en este siglo y después de una cruenta lucha que originó la primera revolución social en el mundo, fueron creándose las pautas de nuestro sistema

---

<sup>25</sup> Idem P. 133

económico, de tal manera que en 1938 expropia la industria petrolera, estatificándolo a efecto de otorgar mayores prestaciones a los trabajadores así como la búsqueda de una mejor administración por parte del gobierno en dicha empresa.

Una a una, las principales industrias y empresas con capital extranjero fueron expropiadas, mexicanizadas, nacionalizadas, prueba palpable de ello es la expropiación de los Ferrocarriles, la mexicanización de la industria minera y la nacionalización de la banca, ésta última en los últimos tiempos ha sido reprivatizada.

Ahora bien, el Estado mexicano tiene graves problemas que repercuten todos ellos en su economía, pasaremos a mencionarlos:

1.- La sobrepoblación; Roberto Malthus establecía en su teoría de la población que el pueblo crece en forma geométrica, en tanto que los alimentos se dan en forma aritmética, y que bastaban 25 años para que se presentara el fenómeno que sufren algunos Estados subdesarrollados para duplicar su población.

En la práctica, México es uno de los países que ha comprobado fehacientemente esta teoría, mejorándola inclusive, ya que requirió únicamente de 20 años para duplicar su población. Este problema se ve repercutido no solo por los natalicios, sino también por el fenómeno de la migración del campo hacia la ciudad buscando mejores condiciones de trabajo, lógicamente esto repercute en nuestra economía, ya que la población se concentra en regiones que no cuentan con los servicios adecuados generándose el subempleo.

2.- Un segundo problema al que se enfrenta nuestro país y generado por el primero es el desequilibrio y desigualdad social, debido a la injusta distribución de la riqueza.

3.- El escaso conocimiento empresarial, tecnología inadecuada, escasa motivación fiscal y mano de obra barata, la industria se concentra en ciertas ramas únicamente, descuidando considerablemente otras actividades importantes para el Estado.

4.- Un desajuste financiero basado en un endeudamiento crítico que se manifestó notoriamente en la balanza internacional de pagos, México al solicitar créditos al extranjero para sufragar tantas necesidades internas del propio Estado como para el pago de los intereses moratorios de su deuda externa, ha generado una incertidumbre tanto en las inversiones internas como en los inversionistas o inversiones externas.

5.- El atraso tecnológico; este atraso lo venimos arrastrando desde la época colonial, ya que al llegar los españoles a éstas tierras, españoles que estaban saliendo apenas del Feudalismo, trajeron a México una tecnología precaria que perduró en los tres siglos de coloniaje, al término del movimiento insurgente, es decir, durante casi todo el siglo XIX, nuestro país se vio inmerso en la lucha política de diferentes bandos que pretendían el poder político, sin olvidarnos de los 30 años en el poder de Porfirio Díaz; de tal manera que las principales industrias en nuestro país durante casi 4 siglos fueron la Agricultura, la minería y una precaria industria ganadera, estas se llevaban a cabo con tecnologías pobres que inclusive a fines del siglo XX todavía se siguen utilizando.

En la industria actual no podemos hablar de que nuestro país se encuentra adelantado, esto debido a la escasa educación, capacitación o adiestramiento, por lo que desconocemos este sector importante para todo país que pretenda ser desarrollado.

### 4.3.- EL SISTEMA DE ECONOMIA MIXTA.

Como se ha mencionado en temas anteriores, con el surgimiento del liberalismo económico, surgen también posturas totalmente opuestas, ejemplo de ello tenemos al Marxismo, Lenninismo, Maoismo, etc.

Es decir, dos sistemas paralelamente opuestos como son: El sistema de la libre empresa y el sistema de economía dirigida.

Mientras que el primero logra el desarrollo y por consiguiente el acaparamiento de la riqueza o de los medios económicos en unas cuantas manos, el segundo en cambio a través de la rectoría económica absoluta del Estado se pretendía proteger a los trabajadores, y menciono se podría, toda vez que el cambio en las estructuras reales del poder tanto de Europa del Este como de la extinta Unión Soviética, nos da una clara muestra de que dicho sistema es inoperante.

Ahora bien, el sistema que ha adoptado el Estado Mexicano es el de la Economía Mixta, es decir, el equilibrio entre las dos fuerzas del poder, patrones o detentadores de los medios de producción, llámese iniciativa privada y por la otra parte trabajadores o lo que las doctrinas socialistas llaman proletario.

La intervención del Estado en la economía se lleva a cabo por la interrelación de tres sectores como son el público, el privado y el social.

a) Sector Público:

Está representado por la Administración Pública, centralizada, descentralizada, paraestatal, estatal, municipal.

b) Sector Privado:

Se encuentra integrado por todas aquellas empresas de particulares y que actúa con las limitaciones de las propias leyes.

c) Sector Social:

Esta integrado por la clase social desprotegida, es decir, por campesinos, por medio de ejidos, comunidades y por trabajadores, por medio de sindicatos, cooperativas, etc.

La interrelación entre estos tres sectores productivos nacionales crean la economía existente en nuestro sistema.

Cabe hacer mención de que en el Sector Público existen empresas estratégicas como son la minería, el petróleo, hidrocarburos, química básica, ferrocarriles, etc.

Como podemos darnos cuenta, este tipo de economía no es un sistema elaborado y basado en las circunstancias que se vayan presentando, muy por el contrario es un sistema definido sobre bases creadas por la lucha intestina de nuestro pueblo, es el resultado de nuestra revolución para lograr con ello una mas justa distribución de la riqueza.

Al respecto Arturo Pueblita Pelisio, menciona: "La economía mixta se puede

conceptualizar como un sistema de organización económica que cuenta con recursos productivos disponibles, unidades de producción e instituciones en las que coexisten principios liberales y sociales que responden a sendos sistemas económicos puros de tradición liberal individualista y de solidaridad social centralmente planificada"

Es decir, en la Economía Mixta se interrelacionan todos los sistemas productivos del país bajo la vigilancia y rectoría del Estado, podría mencionarse que la economía mixta es la relación económica de tres sujetos diferentes: Sector Público, Sector Privado y Sector Social, éste último representado por empresas netamente de trabajadores y de campesinos.

#### **4.4.- LA PRIVATIZACION DE LA ECONOMIA NACIONAL Y SU REPERCUSION.**

El 1° de Septiembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que nacionalizó la Banca.

Dicho decreto se basó en las siguientes consideraciones:

"El acoso al peso empezaba en las mismas ventanillas de los bancos en las que se aconsejaba y apoyaba la dolarización. . . Conservadoramente podemos afirmar, en consecuencia, que de la economía mexicana han salido ya, en los dos o tres últimos años, por lo menos 22 000 millones de Dólares y se ha generado una deuda privada no registrada para liquidar hipotecas, pagar mantenimiento e impuestos, por más de 20 000 millones de Dólares, que se adiciona a la deuda externa del país. Estas cantidades sumadas a los 12 000 millones de mexidólares, es decir, 54 000 millones de

dólares equivalen a la mitad de los pasivos totales con que cuentan en estos momentos el Sistema Bancario Mexicano en su conjunto y alrededor de dos tercios de la deuda pública y privada documentada del país".<sup>26</sup>

Puedo afirmar que en unos cuantos, recientes años, ha sido un grupo de mexicanos . . . encabezado, aconsejado y apoyado por los bancos privados, el que ha sacado más dinero del país, que los imperios que nos han explotado desde el principio de nuestra historia".<sup>27</sup>

Lo anterior nos da la pauta para analizar someramente el decreto que nacionalizó a la banca mexicana, siendo el pilar del mismo la fuga de divisas generada en los últimos años que antecedieron al mismo.

Muchos fueron los efectos de dicha nacionalización de 1982, al respecto Vicente Fuentes Díaz menciona: "Casi en vísperas, por cierto, del segundo aniversario, quizá convendría decir que si la nacionalización fue un acto subjetivo desesperado de un mandatario que quiso a última hora mejorar su imagen, como se ha dicho, las posibilidades de la audaz medida rebasen objetivamente, lo que ella pudo tener de individualismo inconsulto, angustiado y oportunista ( que pudo haberlo, conste )."<sup>28</sup>

Esta nacionalización trajo consecuencias políticas, económicas y sociales; agravando incluso nuestra deuda interna. Por tal motivo el Estado se vio en la imperiosa necesidad de privatizar la banca nacionalizada en 1982; en parte manteniendo su

---

<sup>26</sup> Aguilar Camín Héctor y Meyer Lorenzo. Historia Gráfica de México. Tomo II. Siglo XX. IV. Editorial Patria. Instituto Nacional de Antropología e Historia. México 1988, p. 50

<sup>27</sup> Aguilar Camín Héctor y Meyer Lorenzo. Historia Gráfica de México. Tomo II. Siglo XX. IV. Editorial Patria. Instituto Nacional de Antropología e Historia. México 1988, p. 50

<sup>28</sup> Periódico Excélsior. Editorial 1° de Agosto de 1984, p. 6.

régimen de economía mixta.

De tal manera que en el Plan Nacional de Desarrollo así se establece.

"El Estado mantendrá la propiedad y el control de las áreas estratégicas que señala el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un sólo Banco Federal, petróleo y demás hidrocarburos petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y prestación de servicios de banca y crédito. En lo que a las sociedades nacionales de crédito se refiere se mantendrá el régimen mixto de inversión pública y privada." <sup>29</sup>

Los objetivos que en materia económica se ha impuesto el Estado son los de lograr una modernización de la empresa nacional para lograr con dicho objetivo el Estado ha establecido las siguientes premisas:

a) Liquidación y extinción de empresas que cumplieron sus objetivos o bien que económicamente no tienen viabilidad.

b) Se funcionarán empresas para mejorar el uso de los recursos que manejan y no resulte tan oneroso para el Estado su funcionalidad.

c) Transferencia de empresas a los gobiernos de las entidades federativas, tomando en consideración recursos que manejan así como su importancia para la región.

---

<sup>29</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal, p. 89.

d) Venta de empresas que resultan onerosas para el Estado y que pueden ser aprovechadas por los sectores social o privado.

A la fecha son diversas empresas paraestatales que se han liquidado, otras se han fucionado, otras desaparecido, transferido e incluso puesto a la venta de los particulares. Ello con el fin de modernizar la economía nacional que se encuentra en crisis, desapareciendo los famosos números rojos y el burocratismo inoperante de las mismas.

La repercusión de las acciones que en materia económica se están llevando a cabo se podrán observar en lo futuro, toda vez que dichas acciones son de reciente aplicabilidad, por lo que sus consecuencias positivas o negativas se lograrán ver a futuro.

El objetivo es bueno, toda vez que se plantea mayor liquides por parte del Estado.

## CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El término Constitución, a lo largo del tiempo ha tenido diversas acepciones, considerando a la misma como el conjunto de normas jurídicas destinadas a organizar la estructura del Estado, los derechos de los particulares y la relación existente entre el Estado y sus gobernados.

SEGUNDA.- Del mismo modo la Constitución cuenta con diversos tipos, dentro de los cuales se encuentra a la nuestra, que en breves palabras podemos mencionar que es una Constitución escrita, toda vez que cuenta con un texto impreso, rígida, ya que para ser modificada o reformada cuenta con un órgano específicamente creado para tal función; organizada, ya que cuenta con dos partes, la dogmática, en la que se establecen los derechos de los particulares, y la orgánica, en la que se reglamenta la estructura del Estado.

TERCERA.- La vida constitucional de nuestro país se remonta hasta la Constitución de Cádiz de 1812, es decir, en tan sólo 172 años, hemos tenido diversas Constituciones, unas de índole liberal y otras de índole conservadora.

CUARTA.- El patrimonio del Estado se encuentra integrado por todos aquellos bienes que son susceptibles de apreciación pecuniaria, a efecto de otorgarle al Estado la posibilidad de llevar a cabo sus funciones y satisfacer las necesidades propias del Estado.

QUINTA.- Los bienes del Estado cuentan con ciertas características; entre las que podemos mencionar como más importantes, son: La inalienabilidad, es decir, aquellos bienes que se encuentran fuera del comercio, que no se pueden vender; imprescriptibilidad; e inembargabilidad.

SEXTA.- La Ley General de Bienes Nacionales contempla dos clasificaciones: Los bienes de dominio público de la Federación y los bienes de dominio privado de la Federación; los primeros son aquellos que se encuentran destinados a un servicio público, que sean recursos naturales, etc.; y los segundos son aquellos que no se encuentran afectados a la realización de un servicio público, obra pública, servicio administrativo o a un propósito de interés general.

SEPTIMA.- Nuestro sistema político se encuentra basado en la división de poderes, de tal manera que contamos con un Poder Legislativo, representado por el H. Congreso de la Unión, que a su vez se encuentra integrado por dos cámaras, la de Senadores y la de Diputados; un Poder Ejecutivo que de acuerdo a lo que establece el artículo 80 de nuestra Carta Magna se deposita en un solo individuo llamado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y un Poder Judicial que se encuentra integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y Juzgados de Distrito.

Respecto al tema que nos ocupa, tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo se encuentran íntimamente relacionados, toda vez que gozan de amplísimas facultades, que en materia económica en algunas ocasiones nos perjudica y en otras nos llega a beneficiar.

OCTAVA.- Son varios los artículos Constitucionales que nos hablan de la rectoría económica del Estado, de los que sobresalen el 25, 26, 27 y 28, en los que se

busca a través de planes y programas llevar a cabo el desarrollo nacional, concurriendo para ello el sector público, el privado y el social, por lo que con la debida colaboración de todos los sectores se buscará la realización de acciones que garanticen dicho desarrollo pero siempre en la vía democrática que se ha manejado.

NOVENA.- Debido a lo anterior, han surgido reformas últimamente a nuestra Constitución, y como consecuencia lógica, la promulgación de leyes reglamentarias en la materia correspondiente, siendo una de ellas y debido a su importancia, la Ley Agraria del 26 de Febrero de 1992, en la que se llevó a cabo importantes cambios en la estructura socio-económica de los ejidos y comunidades agrarias.

DECIMA.- El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, contempla en sus puntos claves: Defender la soberanía nacional, ampliar nuestra vida democrática, recuperar el crecimiento económico, elevar productivamente el nivel de vida de los mexicanos, y para lograrlo se establecen acuerdos multilaterales, estabilizarlos precios, disponibilidad de recursos, y lógicamente llevar a cabo una modernización económica.

DECIMA PRIMERA.- Nuestro país ha pagado con creces la intromisión en materia económica del estado, nuestro sistema de economía mixta ha generado un crecimiento ilimitado o desproporcionado, la acciones de expropiación, nacionalización etc., han ocasionado desajustes económicos en nuestro país, debido a ello se ha tenido que privatizar alguno de los recursos o bienes del Estado, como la Banca y algunas paraestatales, y aún el tan famoso Acuerdo Trilateral de Libre Comercio, que hasta la fecha no sabemos si puede o no beneficiarnos o perjudicarnos.



**Breve Historia de las Doctrinas Económicas.**  
**Editorial Esfinge.**

**7).- González Uribe Héctor.**  
**Teoría Política.**  
**Editorial Porrúa S.A. de C.V.**

**8).- Madrid Hurtado Miguel De La.**  
**Estudios de Derecho Constitucional.**  
**Editorial Porrúa S.A. de C.V.**

**9).- Margadant S. Guillermo F.**  
**Introducción a la Historia del Derecho Mexicano.**  
**Editorial Esfinge.**

**10).-Martínez Vera Rogelio.**  
**Derecho Administrativo.**  
**Editorial Banca y Comercio.**

**11).- Moreno Daniel.**  
**Derecho Constitucional Mexicano.**  
**Editorial Pax.**

**12).- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.**  
**Poder Ejecutivo Federal.**

13).- Rabasa Emilio O. y Gloria Caballero.  
Mexicano esta es tu Constitución. Cámara de Diputados.

14).- Ramírez Fonseca Francisco.  
Manual de Derecho Constitucional.  
Editorial Pac.

15).- Serra Rojas Andrés.  
Derecho Administrativo.  
Editorial Porrúa S.A. de C.V.

16).- Tena Ramírez Felipe.  
Derecho Constitucional Mexicano.  
Editorial Porrúa S.A. de C.V.

## **LEGISLACIONES.**

1).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ediciones Delma.

2).- Ley Agraria.  
Editorial Porrúa S.A. de C.V.

3).- Ley General de Bienes Nacionales.  
Editorial Porrúa S.A. de C.V.

**ENCICLOPEDIAS y DICCIONARIOS.**

- 1).- Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales.  
Volúmen III.  
Editorial UNESCO.

**HEMEROGRAFIA.**

- 1).- Excélsior.  
1°, Agosto, 1984.