



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LAS DECISIONES POLITICAS FUNDAMENTALES
EN MATERIA ECONOMICA EN LA
CONSTITUCION MEXICANA**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:**

RAFAEL MUÑOZ FRAGA

DIRECTOR:

DR. MIGUEL COVIAN ANDRADE

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MAYO 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

10/10/11
2011/10/11

Ciudad de México, 18 de mayo de 2004.

Dr. Edmundo Elías Mussi
Director del seminario de Derecho
Constitucional y Amparo,
Facultad de Derecho de la UNAM
Presente

Me es muy grato comunicarle que el alumno Rafael Muñoz Fraga, pasante de la licenciatura en Derecho, ha concluido satisfactoriamente la elaboración de su tesis titulada "LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA", bajo mi supervisión.

Considero que este trabajo reúne los requisitos de forma y de fondo que establece nuestra legislación universitaria para este tipo de ensayos, por lo que no tengo inconveniente en extender el presente oficio de terminación, para que el alumno continúe con los trámites tendentes a su titulación.

Quiero dejar constancia además, de que este trabajo ha sido realizado mediante una cuidadosa investigación del tema, a la que ha correspondido un esfuerzo permanente de su autor, el cual siempre se distinguió como un alumno dedicado y responsable.

Aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE

Dr. Miguel Cován Andrade

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Rafael Muñoz Fraga

FECHA: 1-Julio 2004

FIRMA: [Firma]



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

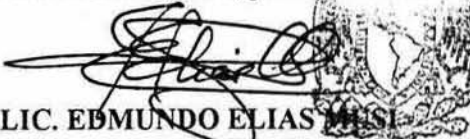
**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **MUÑOZ FRAGA RAFAEL**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECONOMICA EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA**", bajo la dirección del suscrito y del **Dr. Miguel Covián Andrade**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El **Dr. Covián Andrade**, en oficio de fecha 18 de mayo de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., junio 2 de 2004.**



**LIC. EBMUNDO ELIAS MARI
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

***NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL:** El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

*Irm.

DEDICO ESTE TRABAJO A LA:

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

ALMA MATER

**LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECONÓMICA
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA**

**LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECONÓMICA
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
ÍNDICE**

	PÁGINA
Introducción	I
I. La Constitución Mexicana, ¿norma jurídica o realidad política?	1
I.1. El Concepto Tradicional de Constitución	
I.2. Origen de la Constitución	
I.3. La interpretación Política de la Constitución	
I.3.1. La Constitución Real	
I.3.2. El decisionismo	
I.3.3. La Constitución y el Estado	
I.3.4. La Constitución del Estado	
I.4. México: Realidad económica, fuerza política y norma constitucional	
II. El Contenido Jurídico - Económico de la Constitución Mexicana.	16
II.1. La realidad política y la norma constitucional.	
II.2. El llamado "capítulo económico" de la Constitución.	
II.3. Estructura jurídico - económica del Estado Mexicano.	
II.4. Principios jurídicos en materia económica, derivados del Artículo 133 Constitucional.	
II.5. La legislación secundaria.	
II.6. Comentarios.	
III. Los principios políticos fundamentales	35
III.1. Economía Mixta.	
III.2. Rectoría del Estado.	
III.3. Planeación democrática.	
III.4. Nacionalismo Económico.	

LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECONÓMICA
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
ÍNDICE

	PÁGINA
III.5. Libre mercado.	
III.6. Formas de Propiedad.	
III.7. Distribución de la Riqueza.	
III.8. Comentarios.	
IV. Organización Económica del Estado Mexicano.	78
IV.1. Marco normativo constitucional del Derecho económico	
IV.2. Facultades del Congreso de la Unión en materia económica.	
IV.3. Facultades del Ejecutivo en materia económica	
IV.4. Comentarios	
V. Instrumentos del Estado Mexicano para el desarrollo económico.	90
V.1. Plan Nacional de Desarrollo.	
V.2. La política monetaria.	
V.3. La política fiscal.	
V.4. La política de fomento.	
V.5. La política de desarrollo social.	
V.6. Comentarios.	
VI. Los Tratados Internacionales en materia económica y la Ley Suprema	112
VI.1. Artículo 133 Constitucional y la Ley Suprema.	
VI.2. Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.	
VI.3. Las principales diferencias entre la legislación mexicana y las de los Estados Unidos de América y Canadá.	
VI.4. Tratado De Libre Comercio con la Unión Europea.	
VI.5. Otros Tratados.	
VI.6. Comentarios.	

LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECONÓMICA
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
ÍNDICE

	PÁGINA
VII. Principales reformas legislativas aprobadas por el Congreso de la Unión para adecuar el marco normativo al nuevo modelo económico.	133
VII.1. LV Legislatura. 1991 – 1994.	
VII.2. LVI Legislatura. 1994 – 1997.	
VII.3. LVII Legislatura. 1997 – 2000.	
VII.4. LVIII Legislatura. 2000 – 2003.	
Conclusiones	204
Epílogo	213
Bibliografía	220

INTRODUCCIÓN

Relacionar tres disciplinas científicas autónomas: La Política, la Economía y el Derecho, resulta un verdadero reto académico. Este trabajo es, básicamente, un proyecto de investigación que abordará el tema propuesto bajo la óptica general de la Ciencias Sociales.

Los fines del presente trabajo recepcional son: encontrar, analizar y estudiar aquellos elementos esenciales que en materia económica se han convertido en norma jurídica constitucional que definen las características fundamentales de nuestro Estado, forma de gobierno y modelo de desarrollo.

En este momento en que resultan superadas e insuficientes las antiguas y, en ocasiones, dogmáticas las posiciones del determinismo económico sobre las normas jurídicas; o las que tratan de explicar científicamente el Derecho y las ideologías políticas como consecuencia simple de la lucha de clases, es oportuno formular otra forma de abordar este tema.

De igual manera, resulta necesario cuestionar los principios clásicos del origen del Derecho, en el sentido simplista de que la norma aparece como un principio natural, permanente e inmutable; así como, el producto de la voluntad colectiva por el "deber ser". Por ello es conveniente estudiar la evolución de las normas jurídicas que permiten y, a su vez, establecen los parámetros y límites de la vida social.

Es por ello, que el contenido de este estudio está dirigido a vincular un fenómeno de carácter social que tiene tres ejes fundamentales: La Política, la Economía y el Derecho, en una expresión de la realidad que reúne a la norma jurídica y la práctica política.

**LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECONÓMICA
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
INTRODUCCIÓN**

Es a partir de las tesis y teorías construidas por tres importantes pensadores y científicos de la Teoría del Estado, como se pretende abordar el tema. Estos personajes son Ferdinand Lassalle, Carl Schmitt y Herman Heller.

Los conceptos de “factores reales de poder”, incorporado a la ciencia política por Lassalle y el de “decisiones políticas fundamentales” de Schmitt, serán la base en el que se pretende construir el presente trabajo.

Adicionalmente, las aportaciones de Heller, que logra conjuntar ambas ideas, estableciendo entre ellas un determinado orden lógico; es decir, primero es el elemento real y después el jurídico, que provocan una dependencia recíproca entre ambos. Es este autor el que establece las premisas para comprender y explicar el fenómeno político que se transforma en norma constitucional. A través de estas categorías científicas se explica con toda claridad el hecho de cómo es que la verdadera soberanía de una sociedad define las cuestiones fundamentales de su ser y de su forma de ser. Estas decisiones políticas fundamentales, que tienen un alto contenido económico, definen las características esenciales de cada Estado y, en la mayoría de las ocasiones, quedan plasmadas en normas constitucionales.

Por lo tanto, se parte del hecho de que: no es la Norma lo que determina la composición y estructura del Estado y, consecuentemente, su Constitución; son los hechos y las fuerzas políticas de una sociedad las que definen su realidad y que, posteriormente, las convierten en Normas Jurídicas que le dan, al propio Estado, la seguridad de su permanencia.

Por lo que se refiere al fenómeno económico, (entendido éste como el conjunto de los procesos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios) su relevancia en las sociedades de todas las épocas ha sido de gran influencia en la conformación, estructura y funcionamiento de los Estados y sus gobiernos.

**LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECONÓMICA
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
INTRODUCCIÓN**

Elementos y conceptos económicos tan importantes como: la rectoría del Estado y la Planeación Democrática; la organización del Estado en materia económica; los instrumentos y políticas que se aplican para alcanzar el bienestar general; las formas de propiedad, la acumulación y distribución de la riqueza, entre otros, definen substancialmente la organización del Estado, la sociedad y el gobierno de cualquier conglomerado social y, particularmente, de caso que nos ocupa: México.

Por lo tanto: las decisiones económicas de una sociedad tienen el carácter de fundamental, que se manifiestan a través de procesos político - ideológicos que, a su vez, define las características esenciales de un Estado, que se plasman en norma jurídica permanente. Bajo este principio es como se realiza el análisis y estudio del caso mexicano.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde 1917, es el resultado de un estallido social contra la estructura económica y social caduca y decadente del siglo XIX, que restringía y limitaba el desarrollo del modelo capitalista; he ahí el fenómeno político de una sociedad que reclamaba otro marco jurídico para las relaciones económicas entre los factores de la producción. La consecuencia fue una nueva definición del Estado Mexicano, donde se plantearon formas novedosas de la propiedad y de la distribución de la riqueza, respecto a las prevalecientes en una sociedad agrícola, mismas que fueron garantizadas en los preceptos Constitucionales.

Posteriormente, producto de la propia evolución política, se han ido tomado decisiones políticas fundamentales que, de igual manera, se han convertido en norma, sobre la rectoría del Estado en materia económica y el control sobre áreas estratégicas y prioritarias.

**LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECONÓMICA
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
INTRODUCCIÓN**

En tiempos más recientes, fenómenos económicos como la globalización y el comercio internacional han ido modificando, en primer lugar a la propia sociedad y, en segundo término, el conjunto de preceptos legales que norman las relaciones entre individuos, personas morales e, incluso, entre nuestro país y otras naciones.

Por lo tanto, desde el punto de vista histórico, en la realidad política, económica y, consecuentemente jurídica de la Constitución Mexicana, se distinguen tres momentos definitivos.

Para entrar al análisis y con fines estrictamente de presentación se habrá de distinguir tres etapas, que no necesariamente ocurrieron una de tras de otra, es más, se puede afirmar que en algún momento coexistieron.

El primero, en 1917 cuando se definen las características del Estado y del gobierno; en ese tiempo, de igual manera, se establecen, por medio de derechos y obligaciones los principios que habrán de normar las relaciones económicas entre personas de carácter público y privado.

Posteriormente, en la segunda etapa, y mediante un fenómeno evolutivo bajo la influencia de diversas ideologías y modelos económicos de desarrollo, el Estado se declara como rector de los procesos económicos. Decisión verdaderamente fundamental.

Este proceso llega a su culminación, en una tercera fase, con el fenómeno de la globalización, que tiene su expresión máxima en la internacionalización del comercio que se formaliza mediante la suscripción de diversos acuerdos o tratados de libre comercio, en los cuales México se encuentra totalmente inmerso.

En conclusión, esta tesis demuestra: que son las decisiones económicas de una sociedad, expresadas como lucha política e ideológica, las que determinan las características esenciales del

**LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECONÓMICA
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
INTRODUCCIÓN**

Estado Mexicano y su gobierno, que se traducen en normas constitucionales para garantizar su permanencia.

Para alcanzar este resultado, el presente documento se dividirá en diversos capítulos.

El primero, “La Constitución Mexicana, ¿norma jurídica o realidad política?”. Es un apartado de carácter teórico, en el cual se propone concebir a la Norma Constitucional como el resultado y consecuencia de las decisiones políticas fundamentales que toman en ejercicio de su soberanía los factores reales de poder, a la luz de las aportaciones de científicos sociales modernos, que colocan el estudio de la Teoría Constitucional bajo otra óptica, distinta a las enseñanzas tradicionales en esta materia.

El capítulo segundo, “El Contenido Económico de la Constitución Mexicana”, Contiene un breve análisis histórico-jurídico de las normas constitucionales y metaconstitucionales que han definido la estructura y funcionamiento del sistema económico mexicano, desde 1917 hasta nuestros días. A partir de ello, se exponen los principios económicos que se encuentran en todo el contenido de nuestra Norma Fundamental y los principales ordenamientos de orden secundario.

En el tercer capítulo, “Los Principios Políticos Fundamentales” se propone señalar con precisión las categorías conceptuales que en materia económica se han convertido en parte de la Norma Constitucional, elementos dispersos en el texto Constitucional y no solo en el mal llamado “capítulo económico”. Se formula el análisis y estudio los elementos esenciales en materia económica.

En el siguiente capítulo, el cuarto: “Organización Económica del Estado Mexicano”, presenta la fundamentación constitucional que rige las relaciones de los diversos agentes económicos y las facultades que ejercen los poderes legislativo y ejecutivo en este ámbito.

En el siguiente apartado, capítulo quinto: “Instrumentos del Estado Mexicano para el Desarrollo Económico”, se expone cuáles son los instrumentos de políticas públicas que desarrolla el Estado Mexicano para alcanzar el fin último de los procesos económicos: el bienestar colectivo. Particular atención se le brinda al marco normativo en el que se fundamentan las acciones que procuran el desarrollo económico y, consecuentemente, el social. Aspectos tan relevantes como: las finanzas públicas; la política fiscal; la banca y crédito; el fomento industrial; la inversión extranjera; el turismo; y, el llamado desarrollo social, son el objeto de estudio.

El sexto capítulo: “Los Tratados Internacionales en materia económica y la Ley Suprema”, tomando en consideración el precepto constitucional contenido en el Artículo 133, que señala que los Tratados Internacionales establecidos conforme a ella, se convierten en ley suprema de la Nación, se realiza el análisis de los diversos Acuerdos que ha suscrito nuestro país, sobre todo en materia comercial, ya que han pasado a formar parte de nuestro derecho vigente.

“Las principales reformas legislativas para la adecuación a los procesos integradores”, se presentan en el Capítulo VII de este trabajo. En los últimos años y, sobre todo, a partir de la suscripción del Tratado de libre Comercio de América del Norte, el marco legislativo ha tenido importantes y abundantes cambios, para adecuarlo a los compromisos adquiridos por este nuevo modelo.

Adicionalmente, se integra al presente documento un capítulo de conclusiones, en el cual, a partir de las premisas planteadas, se intenta demostrar la tesis central de esta investigación: son los factores reales de poder en la sociedad mexicana, los que toman las decisiones políticas fundamentales en materia económica, los que determinan la norma constitucional; así como la evolución

**LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECONÓMICA
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
INTRODUCCIÓN**

política, económica y jurídica de nuestro país, a partir de la adopción de otro modelo de desarrollo económico.

Finalmente, se presenta una reflexión final, como epílogo, la cual resume las ideas que surgen como producto del presente trabajo y algunas recomendaciones que vinculan los temas centrales: el Derecho; la Economía; y la política.

Ciudad Universitaria, México, mayo del 2004.

**LA CONSTITUCIÓN MEXICANA.
¿NORMA JURÍDICA O REALIDAD POLÍTICA?**

El presente capítulo tiene como objetivo ubicar el tema en el ámbito teórico de la Constitución, cualquiera que esta sea, para comprender, fundamentalmente, su origen.

Tradicionalmente en las Facultades y Escuelas de Derecho se enseña que la génesis de las normas jurídicas se encuentra en un “derecho natural” permanente, universal e inmutable, o bien en un “derecho positivo” producto de una voluntad legislativa del “deber ser”.

Ahora bien, frente a estas dos teorías clásicas han surgido nuevas posiciones que con un rigor científico proponen explicaciones alternativas sobre el origen de las normas jurídicas y, en especial, de las que constituyen el ser y la forma de ser de un Estado.

Una de esas teorías alternativas es la que concede a la realidad política de una sociedad el reconocimiento de ser un factor definitivo en la constitución del Estado. Realidad que se manifiesta a través de factores reales de poder, que presionan y, en algunos casos, obligan y fuerzan a los actores políticos, hasta convertirse en norma permanente para una determinada sociedad.

El análisis de esta posición teórica, que toma en consideración los factores reales de poder político en la construcción de la norma jurídica, se ha basado en el trabajo integrado por el Dr. Miguel Covián Andrade, llamado “Teoría Constitucional”¹. Que reúne las propuestas de tres importantes politólogos: Ferdinand Lasalle, Karl Schmitt y Herman Heller.

¹ Covián Miguel, “Teoría Constitucional” Ed. Pliego 2° ed. México 2000

El trabajo del Dr. Covián tiene la característica de considerar, de una manera ordenada y sintética, las principales aportaciones de éstos científicos sociales que han hecho importantes consideraciones sobre el estudio de la materia constitucional; adicionalmente, sus propias ideas que enriquecen dicho estudio.

Es por ello, que el presente capítulo toma las propuestas teóricas señaladas para explicar el origen de la Constitución Mexicana, como producto de una realidad política determinada, que se ha transformado en norma jurídica.

I. 1. El Concepto tradicional de Constitución.

Cualquier trabajo que pretenda realizar un análisis sobre el contenido de la Constitución requiere de elementos básicos de rigor científico, en los cuales circunscribir el estudio.

Este documento en particular, que realiza un estudio de aquellos conceptos y elementos que en materia económica se han convertido en rectores de la vida social de nuestro país, parte de un marco teórico referencial sobre el origen real de la Constitución del Estado Mexicano, plasmado en un documento llamado "Constitución".

¿Es nuestra Carta Magna producto de la evolución simple de la norma del deber ser o es consecuencia de la realidad política en permanente cambio?

Tradicionalmente se ha concebido a la constitución como: el conjunto de normas jurídicas supremas de un Estado, que se estructura por una parte dogmática y otra orgánica (algunos otros autores mencionan un tercer apartado: "paradigmático"). La primera consagra las garantías individuales y la segunda establece la división de poderes. Esto en su sentido material.

LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECONÓMICA
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
CAPÍTULO I

En su sentido formal se entiende a la constitución como: un documento en el que se incluyen esas normas supremas del Estado que se distinguen de las demás que integran el orden jurídico positivo.

La unión de estos dos conceptos es lo que se puede llamar como el concepto tradicional de constitución, de donde surgen sinónimos como: “ley suprema” o “ley fundamental del Estado” o “carta magna”

Para comprender la razón y origen de los conceptos señalados, es menester recordar que éstos surgen de dos movimientos políticos, conducidos por intereses económicos de autonomía e independencia, en Francia y Norteamérica, antecedente primario de la concepción del “Estado Liberal”, que coloca al individuo como origen del poder, frente a un gobierno que debe ser limitado y acotado en su ejercicio. Este resultado político se pretende alcanzar a partir de las dos premisas básicas del pensamiento liberal: las garantías individuales y la división de poderes. Las primeras, condiciones mínimas indispensables para que un individuo pudiera ejercer la libertad y la seguridad (en sus distintas acepciones); la segunda, un delicado juego de fuerzas políticas que limitara el ejercicio del poder público en sus acciones frente a los gobernados (mediante la definición de sus competencias)

Por lo tanto, se puede afirmar que el concepto de constitución que tradicionalmente se ha expuesto, enseñado y transmitido se refiere al “Estado liberal” o “Estado Nación” modelo de organización política iniciado por las revoluciones francesa y norteamericana.

La constitución entendida como “Norma Suprema”, integrada por los “derechos del hombre” y “la división de poderes”, es solo la descripción jurídica de una forma específica de Estado, el liberal,

donde ciertas fuerzas políticas requerían para consolidar y mantener su poder económico.

Si las garantías individuales y la división de poderes fueran las dos únicas condiciones para que un Estado contara con constitución, cualquier otra forma de organización política - jurídica carecería de constitución.

Por lo tanto, se podría concluir que: el concepto tradicional de constitución solo se refiere a los Estados que tienen como su base ideológica y política en el pensamiento liberal, producto de los movimientos sociales de Francia y Norteamérica.

I. 2. Origen de la Constitución.

Las ideas de Constitución expuestas en el apartado anterior y que son las más utilizadas por los teóricos en la materia son de carácter “normativista”, es decir, que entienden a la Constitución simplemente como la norma o ley superior del Estado. Esta forma de comprender la naturaleza de la Constitución implica que es la ley suprema que crea al Estado, lo estructura y le señala cómo debe funcionar. La norma crea al Estado. Esta norma jurídica está por arriba del Estado, cuya existencia jurídica y funcionamiento lo determina y condiciona.

La expresión más acabada del pensamiento “normativista” está representada por la escuela del positivismo jurídico y, dentro de esta tendencia destaca particularmente la aportación teórica de Hans Kelsen. Este autor plantea, en primer lugar, la existencia de una norma fundamental y básica del orden jurídico, esta es la Constitución o ley suprema. Adicionalmente se plantea, que la validez de cualquier norma jurídica se basa en otra norma de jerarquía superior, por lo tanto, todas las disposiciones jurídicas en forma escalonada, derivan de la ley suprema que es la Constitución.

Respecto a la validez y fundamento de la Constitución vigente, Kelsen establece que la Constitución vigente proviene de la anterior y ésta, a su vez, de otra anterior y así sucesivamente, en un proceso de continuidad jurídica a través del tiempo. Así mismo, bajo este concepto, se identifica a la Constitución de Estado como la norma suprema que, además de determinar el orden jurídico en su conjunto, define el proceso de creación de leyes y procesos jurídicos en general.

Kelsen señala: “La Constitución, en sentido material, puede determinar no solamente los órganos del proceso legislativo, sino también, hasta cierto grado, el contenido de las leyes futuras”², por lo tanto, la Constitución así entendida, representa el nivel más alto dentro del derecho natural.

Es evidente la aportación que Kelsen realizó a las Ciencias Sociales y en particular al Derecho; sin embargo, la propia evolución del conocimiento y el rigor científico con el que se deben analizar sus propuestas teóricas, permite cuestionar algunas de sus conclusiones. Que una Constitución para ser válida debe provenir de la anterior, simplemente no es exacto.

Solo para ilustrar con ejemplo, se puede señalar el caso de México. El maestro Tena Ramírez, afirma que la Constitución de 1917 es “ilegítima en su origen”³, fundamenta su dicho en que la Constitución citada no fue formulada respetando el procedimiento establecido en la Constitución de 1857, sino que su origen lo encuentra en la lucha armada de la Revolución Mexicana.

Es obvio, que la Constitución vigente no carece de legitimidad. Esta es la consecuencia de llevar al extremo el pensamiento positivista jurídico. Las constituciones surgen sin provenir de alguna anterior y esta circunstancia real no las convierte en ilegítimas.

² Hans Kelsen, “Teoría General del Derecho y del Estado”, UNAM, México, 1988 pág. 148

³ Felipe Tena Ramírez, “Derecho Constitucional Mexicano” Porrúa, México, 28º edición, pág. 67

Otra de las conclusiones erróneas del pensamiento Kelseniano proviene de la afirmación: la Constitución es una norma, un deber ser. La norma jurídica es obligatoria y su observancia es coactiva. Como más adelante se expondrá, la norma jurídica es el ser, consecuencia de la realidad política y no de un ideal.

I. 3. La Interpretación Política de la Constitución.

1. 3. 1. La Constitución Real.

Este concepto “Constitución Real” es diferente al que tradicionalmente se ha utilizado para tratar de definir el concepto de “Constitución”, por lo tanto para poder teorizar sobre una “ley suprema”, es indispensable la comprensión del “ser constitucional del Estado” como una realidad política en esencia.

Esta posición teórica es planteada y desarrollada por Ferdinand Lassalle quien formula el estudio de la Constitución desde un mundo del “ser” y no como parte del “debe ser”. Sus planteamientos sobre el estudio de la constitución son conocidos como: “Constitución Real” ya que realiza su estudio desde el punto de vista de un sentido real.⁴

Lassalle fue un importante analista de la realidad política, social y económica que surge de la organización del “Estado liberal burgués” que aparece como consecuencia de las revoluciones políticas y económicas de los siglos XVIII y XIX. Realiza sus obras en la segunda mitad del siglo XIX, contemporáneo de Carlos Marx, sus conceptos esenciales son: “factores reales de poder”, “constitución real y efectiva” y “constitución escrita u hoja de papel”. Este autor define su obra a partir de dos preguntas básicas ¿qué es una constitución? y ¿en qué consiste la verdadera esencia de una constitución?

⁴ Ferdinand Lassalle, “ Qué es una Constitución?” 2º edición, Ariel, España.

Con esta avanzada y distinta posición sobre la concepción de la constitución se da un giro sobre la forma de entenderla, cualquiera que esta sea, no solo la que surge de un modelo filosófico liberal. En principio, este autor, rechaza los conceptos: formal y material del constitucionalismo tradicional y resalta la necesidad científica de conocer en esencia la Constitución, de cuya adecuada concepción depende la teoría constitucional.

Lassalle utiliza el concepto de lo “fundamental”; es decir, lo necesario para que algo sea y no para lo que deba ser. En este caso se trata de un “ser” y no de un “deber ser” de la realidad y no de una normatividad. Tomando como base este principio, este investigador define: “la Constitución de un país es la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país”⁵. A partir de esta afirmación, Lassalle, sostiene que cualquier constitución es el resultado y consecuencia de la correlación de fuerzas reales entre los distintos factores de poder prevaletentes en un momento determinado. Una realidad políticamente decisiva. Los factores reales de poder son parte de la Constitución, hasta integrarla en su conjunto.

Por lo tanto, desde el punto de vista de Lassalle, una Constitución no es un acto de voluntad legislativa, es el producto de una realidad política, representada ésta por factores reales de poder (monarcas, banqueros, iglesia, ejército, etc.), que incorporan sus intereses y que la suma de ellos forma la Constitución.

De ello, el autor concluye en que una Constitución es una realidad y no una norma, su origen es político y no un esfuerzo legislativo; por lo tanto, no debe confundirse con “la hoja de papel”.

Es a partir de esta teoría científica que el estudio de la Teoría Constitucional toma otro camino, al otorgarse a las constituciones un origen y esencia eminentemente político y no normativo. Lo anterior se sintetiza en la siguiente cita:

⁵ Lassalle Ibid. Pag. 62

“Los problemas constitucionales no son, primariamente, problemas de derecho, sino de poder; la verdadera Constitución de un país solo reside en los factores reales y efectivos de poder que rigen en ese país; y la Constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas mas que cuando dan expresión fiel de los factores de poder imperantes en la realidad social”⁶

I. 3. 2. El Decisionismo

Este concepto: “el decisionismo”, incorporado a la Teoría Constitucional por Carl Schmitt, es otro de los elementos indispensables para el estudio científico de ésta. Este autor, de origen alemán, que desarrolla su obra en la primera parte del siglo XX toma los conceptos desarrollados por Lassalle y los enriquece. Al igual que él rechaza la concepción formal y material que explica la constitución liberal – burguesa.

Schmitt establece un principio fundamental: la distinción entre Constitución “ley constitucional”, es a partir de este hecho en el que se basa sus teorías.⁷. Lo que este autor consigue es el desarrollo de una teoría consistente sobre la Constitución.

En el planteamiento de su teoría Schmitt declara insuficientes los conceptos material y formal, a los cuales denomina “ideal” y “reactivo”. Otro concepto que desecha es el que denomina “concepto absoluto de Constitución” y que no es otra cosa que el concepto formalista o positivista de la “ley suprema” o “norma de normas”.

Su gran aportación a la teoría constitucional es la distinción entre Constitución y ley constitucional, que como lo demuestra no es lo mismo. Lo que se denomina tradicionalmente como “ley suprema”

⁶ Lassalle Ibid. Pag. 97

⁷ Carl Schmitt, “Teoría de la Constitución”, Editora Nacional, México, 1981.

es antes que norma “realidad” y antes de ser algo señalado como “deber ser” es algo esencialmente al “ser del Estado”.

Este conjunto de decisiones fundamentales, son las que no deben confundirse con las normas jurídicas que por lo general se llama conjunto de normas supremas. Lo relevante es conocer el orden, primero es la realidad política, que posteriormente se traduce en norma, particularmente en el surgimiento de las constituciones liberales burguesas que aparecen a partir de la Revolución Francesa. Esta afirmación la sustenta de la siguiente manera:

“En el fondo de toda normación reside una decisión política del titular del poder constituyente, es decir, del pueblo en la Democracia y del monarca en la Monarquía auténtica”⁸

I. 3. 3. La Constitución y el Estado.

Otro de los grandes científicos sociales que más han aportado al estudio y al entendimiento del fenómeno de la creación de las normas es Herman Heller, quien parte de tres premisas básicas:

- La Constitución Política como realidad social.
- La Constitución Política destacada.
- La Constitución Escrita.

Partiendo de las ideas de Lassalle, Heller afirma que la Constitución del Estado no es “la hoja de papel”, sino las relaciones reales de poder que se dan entre las personas que integran una nación. Adicionalmente señala que estas relaciones no son estáticas, que están en permanente movimiento y que, simultáneamente, mantienen la unidad y ordenación del Estado y lo explica de la siguiente manera:

⁸ Ibid, pag. 27

“La Constitución permanece a través del cambio de tiempos y personas, gracias a la probabilidad de que se repita en el futuro la conducta humana que concuerda con ella. Esta posibilidad se asienta, de una parte, en una mera normalidad del hecho, conforma a la Constitución, de la conducta de los miembros, pero además en una normalidad normada de los mismos y en el mismo sentido. Cabe, por eso, distinguir en toda Constitución estatal, y como contenidos parciales de la Constitución política total, la Constitución normada y la no normada y, dentro de ésta, la normada extra jurídicamente y la que es jurídicamente. La Constitución normada por el derecho conscientemente establecido y asegurado es la Constitución organizada”⁹

De conformidad con este autor, Heller, esa conducta que se repetirá en el futuro es la conducta que debe observarse; por lo tanto afirma que la constitución no es algo estrictamente normativo, se convierte en norma una vez que atraviesa el camino de la realidad social. De ahí es que le otorga la función básica a las normas jurídicas constitucionales, se trata de que la Constitución no simplemente sea, sino que continúe siendo.

“Sin la permanencia de las normas sociales no existe permanencia del status social, no existe Constitución...”¹⁰

Como ya se señaló, Heller hace propias, en su momento, las ideas propuestas por Lassalle, en el sentido que detrás de cada norma jurídica, no solo constitucional, sino de cualquier jerarquía, se encuentra una decisión política que la crea. Posteriormente, adquiere su carácter de obligatoriedad al reiterarse las conductas sociales que le dieron origen.

⁹ Heller Herman, “Teoría del Estado” 12^o ed. F.C.E. México, Págs. 268 y 269

¹⁰ Heller, op. Cit. Pág. 271

Por ello afirma que la Constitución es una realidad social, cuyo origen son las relaciones de poder, tomadas, organizadas y descritas por preceptos normativos que refuerzan las probabilidades de su repetición continua. Se convierte en norma permanente.

Ahora bien, ya descrito por este autor el origen real, político y sociológico de la norma, no deja de explicar, lo que a su juicio es la Constitución escrita, la llamada “hoja de papel”, la señala como fenómeno histórico, que tiene connotaciones simbólicas y pretende ser garantía de permanencia, en función del principio de rigidez constitucional <procedimiento complejo para su reforma>.

I. 3. 4. La Constitución del Estado.

En los incisos anteriores se ha hecho el planteamiento general de las teorías socio – políticas de Lassalle, Schmitt y Heller, las que concluyen que la Constitución, en su sentido más amplio, es un producto político. De esta posición se desprende una óptica opuesta a la que tradicionalmente se ha conocido y enseñado: el “positivismo”, que cuyo principio básico refiere a que las normas jurídicas son producto de una “voluntad legislativa” del “deber ser”.

Como se ha tratado de demostrar, la Constitución del Estado es un producto de un elemento real, (fuerza política) que se convierte, posteriormente, en norma jurídica, entre las cuales se establece un relación recíproca.

Por lo tanto, bajo este principio, el Estado se constituye como producto de una realidad política y no, necesariamente, de la voluntad legislativa del “deber ser”. En muchas ocasiones, ésta voluntad es plasmada en un documento escrito llamado “constitución”, el cual es confundido con la verdadera Constitución del Estado, entendiendo este concepto abstracto como acto de voluntad social.

Es por ello que puede existir la Constitución de un Estado, sin que exista un texto escrito o libro llamado “Constitución”. Como mejor ejemplo tenemos el caso de Inglaterra. Nadie puede dudar que esa Nación está constituida; sin embargo no cuenta con una “constitución” en el sentido tradicional, porque una cosa es la substancia (lo esencial) y otra y lo accidental.

Si se acepta que el Estado es la organización política de una sociedad, se está en condiciones de llamar a la “Constitución del Estado” como “Constitución Política de la Sociedad”¹¹ ; es decir, la manera en que una sociedad está constituida a partir de sus relaciones de poder político que la caracterizan y se estructuran.

Como ya se ha comentado las interpretaciones normativistas parten de un dogma para explicar el origen e integración de una constitución, que resulta ser el error de origen, al considerar que la Constitución del Estado obedece a la naturaleza jurídica que lo norma; es decir un “deber ser”. De esta premisa fundamental aseguran que “la constitución es una norma básica, suprema o esencial del Estado”, considerándola simplemente como una estructura que la da cabida a las normas jurídicas, que se distinguen de otras por el procedimiento que se requiere para su modificación. Dicho concepto presupone la existencia de un documento escrito que contiene el mecanismo legislativo especial de revisión, lo que se conoce como el “principio de rigidez constitucional”

¹¹ Op. Cit . Pág. 81

1.4. México: Realidad económica, fuerza política y norma constitucional.

Nuestro país es un magnifico ejemplo para demostrar que la Constitución del Estado es consecuencia directa de la acción de los factores reales de poder, que determinan lo esencial del Estado y lo plasman en un documento llamado Constitución.

De conformidad con lo arriba señalado, la Constitución Mexicana es la resultante de los intereses de los obreros, de los campesinos, de las clases medias emergentes, entre otros; es decir los grupos triunfantes en la lucha por el poder que logran, unos en mayor medida que otros, definir su Constitución Política.

También resulta importante destacar que en el caso de la Constitución Mexicana de 1917, ésta no proviene ni se formula, ni redacta siguiendo las instrucciones que para tal fin, contenía la Constitución de 1857. Con ello, se pone en tela de juicio las afirmaciones normativistas o positivista, en el sentido que el validez de la norma jurídica depende de su antecedente y jerarquía.

La Constitución Mexicana, al igual que las de otros Estados, es el resultado de procesos políticos, de la lucha de fuerzas de los factores reales de poder, que hicieron valer sus intereses, que los declaran esenciales y los plasman en el documento escrito que contiene los proyectos sociales y económicos de la Nación. Por lo tanto, lo que se tomó en consideración para incorporar determinado idea o texto, fue el equilibrio de los distintos grupos de poder representados en la cámara constituyente.

Este proceso político de lucha de factores reales de poder en México se convirtió en “norma constitucional”, tal como lo señala el Dr. Covián en su “Teoría Constitucional” “... no hace otra cosa

que expresar lo que ya existe, lo que ya ha sido determinado, lo que es una realidad, es decir, lo que ya es Constitución”¹²

Con base en el concepto fundamental que la Constitución es producto de los factores reales del poder político, que convierten sus intereses en norma jurídica, para que ésta permanezca y se reitere en su aplicación cotidiana, resulta oportuno hacer un breve análisis del caso de nuestro país.

A finales del siglo XIX y principios del XX, diversos grupos políticos reclamaban reformar al Estado y, consecuentemente su Constitución. Clases medias con aspiraciones capitalistas; grupos y organizaciones obreras y gremiales que, influidos por el pensamiento liberal, exigían nuevas formas de organización; el campesinado en su conjunto requerían de otras formas de propiedad de los recursos naturales, fundamentalmente de la tierra; así como diversos sectores sociales, representados por periodistas e intelectuales, aspiraban a un modelo de sociedad y Estado con mayores libertades.

He aquí los factores reales de poder, que en un principio se plantearon la posibilidad de lograr esos cambios por la vía democrática, a través de procesos electorales que cambiaran la conducción de la política nacional en los tópicos más importantes para la nación. No es ocioso señalar que detrás de estas demandas políticas estaban francos y abiertos intereses económicos: nuevas formas de propiedad y de distribución de la riqueza.

Es obvio que demandas políticas de esa importancia se enfrentarían a otros grupos de poder que se sentían amenazados en sus intereses económicos, lo cual derivó necesariamente a una lucha armada, que si bien fue sustentada con ideales de carácter social, en el fondo tenían un alto contenido económico.

¹² Op. Cit Pág. 67.

**LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECONÓMICA
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
CAPÍTULO I**

La Revolución triunfante se enfrenta a la necesidad de constituir un nuevo Estado, a partir de las decisiones políticas fundamentales determinadas por los grupos vencedores. La Constitución del 57 ya no reflejaba la nueva realidad política, ni garantizaba las nuevas relaciones sociales ni económicas. El Estado Mexicano ya estaba conformado bajo otros principios y resultaba indispensable darle una Constitución que se convirtiera en norma jurídica permanente.

Tomando como base la experiencia nacional, se puede concluir que la realidad económica prevaleciente se convierte en fuerza política que demanda la defensa de sus intereses, a través de factores reales de poder, que constituyen un nuevo Estado, que define su expresión normativa en documento llamado Constitución.

II. EL CONTENIDO JURÍDICO – ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA.

II.1. La Realidad Política y la Norma Constitucional.

Como ha quedado planteado en el capítulo anterior, la norma jurídica de carácter esencial es consecuencia directa de la realidad económica y social, convertida en demanda política que, a través de procesos legislativos, queda plasmada como fundamental en el cuerpo constitucional.

La Constitución es una decisión del pueblo soberano, que se convierte en instrumento para racionalizar el ejercicio del poder, haciéndolo limitado, responsable, predecible, controlable y evaluable.

La evolución de nuestro país, a partir de la lucha armada de 1910, es un magnífico ejemplo de que las demandas políticas se transforman en Norma Constitucional, que pasan a formar parte del texto que rige las relaciones entre los individuos y las instituciones.

A partir del triunfo de los diversos grupos políticos que formaron parte de la guerra revolucionaria, sus ideales y principios pasaron a formar parte de nuestra Constitución y han quedado integrados a ella de una manera definitiva y han tomado el carácter de decisión política fundamental. Es de destacar el hecho que es nuestra Carta Magna, la primera del siglo XX, quien tiene la virtud de ser la pionera en incorporar las llamadas *Garantías Sociales*.

Las luchas campesinas de finales del siglo XIX y principios del XX, que tuvieron su expresión más acabada en el movimiento armado que inició en 1910, se transformaron en demandas políticas que transformaron al Estado Mexicano. La aparición del artículo 27 Constitucional, no es otra cosa mas que el reconocimiento a una

realidad política que el campesinado mexicano reclamó, en una primera etapa por las vías institucionales y, posteriormente, a través de las armas.

El Plan de Ayala es la expresión ideológica del movimiento campesino mexicano y el llamado Ejército del Sur, con Emiliano Zapata a la cabeza, representaban la fuerza real del sector de la población más importante en ese momento.

De igual manera, la incorporación al texto constitucional del artículo 123 de nuestra Constitución, en el año de 1917, es el resultado de las demandas sociales de una naciente e incipiente clase obrera, que reclamaba condiciones laborales dignas del ser humano y nuevas formas de participar en la formación y distribución de la riqueza, mediante movimientos políticos que se hicieron patentes en las huelgas de Cananea y Río Blanco.

A partir de ese momento, la institucionalización de la Revolución Mexicana, el Estado Mexicano fijó sus prioridades en materia económica para favorecer a estos dos grupos sociales, no como concesión gratuita, sino como el reconocimiento a sus fuerzas políticas reales y actuantes.

Estas decisiones políticas fundamentales, definieron el rumbo y la vocación productiva de nuestro país: favorecer y apoyar al sector primario de la economía y provocar el surgimiento de una industria nacional.

Se puede afirmar que con la aparición de la Constitución de 1917 nace el constitucionalismo social, según la cual nuestra Ley suprema no se limita a establecer las bases de la organización del Estado y a reconocer y proteger los derechos individuales, sino que incorpora el valor de los derechos sociales y establece, en forma definitiva las bases de nuestro sistema económico, al reconocer la propiedad de la nación –dominio directo- sobre los recursos naturales.

Por lo tanto, la Constitución de 1917 tiene la característica de haber sido la primera en el mundo de haber plasmado lo que en la teoría se denomina “derechos económicos y sociales”, entre los cuales podemos mencionar el derecho al empleo, a la educación, entre otros. Con ello el Estado obtuvo la facultad de intervenir en la economía y se constituyó como responsable del bienestar de la población, sobre todo de las clases más desprotegidas.

Existen a lo largo del siglo anterior diversas modificaciones que fomentaron la intervención estatal en las cuestiones económicas. De las más destacadas fue: la creación del Banco de México, en 1925, durante la presidencia de Plutarco Elías Calles.

No es sino hasta el periodo presidencial del General Cárdenas (1934 – 1940) cuando esta política alcanza su máxima expresión. La Reforma Agraria y la expropiación petrolera definen el rumbo de la sociedad mexicana en su conjunto, mediante un modelo de desarrollo económico nacionalista y a favor de las clases populares.

Posteriormente y con la influencia definitiva de la Segunda Guerra Mundial, nuevamente, ante situaciones políticas determinantes, nuestro país decide iniciar otro modelo de desarrollo económico, ese es el llamado *Sustitución de Importaciones*, es decir, se procuraba convertirnos en un país con una fuerte infraestructura industrial, mediante la protección a los empresarios nacionales.

Este modelo, que prevaleció por más de treinta años, tuvo su base en diversas disposiciones jurídicas de carácter aduanal, fiscal y arancelario que impedían se realizaran importaciones de bienes y servicios, en tanto que la industria mexicana tomaba un nivel competitivo.

El resultado que se obtuvo, entre 1940 y 1970, en materia económica, fue positivo en algunos aspectos, se alcanzaron tasas

de crecimiento altas y sostenidas durante un largo periodo que permitió consolidar un mercado interno y una importante infraestructura; sin embargo este crecimiento económico no se tradujo en mejores condiciones de vida para la población en general, ya que los modelos de distribución del ingreso estuvieron ausentes. La aplicación de este modelo de desarrollo obligó al gobierno federal a entrar en un proceso permanente de endeudamiento, interno y externo, que lo debilitó y lo convirtió en claramente dependiente del financiamiento foráneo.

La década de los setentas está marcada por un estancamiento en el desarrollo: se agudizó la desigualdad económica, que se manifiesta en desequilibrios importantes en la distribución del ingreso; un incremento desmedido en el endeudamiento exterior; y en la fuga de capitales. Es durante este periodo, en la presidencia de José López Portillo, cuando se nacionaliza la banca.

Ante esta situación, a partir de los setentas, se optó por tomar un rumbo distinto y se decidió por el llamado *Desarrollo Estabilizador*, en el que el gobierno tuvo una importante participación en las actividades económicas. Su importancia llegó a ser tal que, en algún momento, las empresas estatales llegaron a portar la mitad del Producto Interno Bruto. En esta situación el gobierno llegó a ser el principal promotor de la economía, no siempre con buenos resultados.

No fue sino hasta la década de los ochentas, que las condiciones políticas imperantes y bajo presión de organismos internacionales que México plantea su rumbo económico y se suma a la corriente mundial del *Neoliberalismo económico*, basado en un modelo ideológico en el que se privilegia la iniciativa particular y el gobierno se retrae de las actividades económicas, limitando su actuación en los llamados *sectores estratégicos*.

Son mediante decisiones políticas de gran trascendencia, que quedan incorporadas a la Constitución Mexicana, que nuestro país

cambia de rumbo y toma como estrategia fundamental la liberalización del comercio y se abre de plano a la inversión extranjera y el gobierno inicia un proceso de desincorporación de su infraestructura productiva.

Durante la presidencia de Miguel de la Madrid <1982 - 1988> se enfrenta una grave crisis económica, se inicia el proceso de venta y privatización de las empresas públicas, se reforman sustancialmente artículos constitucionales y se decide la incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, mejor conocido como GATT.

Es en la administración de Carlos Salinas de Gortari, <1988 - 1994> cuando se profundiza el modelo a través de importantes reformas jurídicas, destaca en particular la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la incorporación de México a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Con Ernesto Zedillo nuestro país se convirtió en el país con mayor cantidad de tratados de libre comercio suscritos en el mundo.

La participación de los últimos cuatro gobiernos, incluyendo el de Vicente Fox, en la promoción del desarrollo económico nacional se ha basado en la aplicación de políticas cuyos resultados evidentes han favorecido al sector privado, debilitando al sector público y dejando de lado al sector social, situación que coloca en difícil situación al Estado como responsable de elevar los niveles de bienestar general.

Es en este momento el modelo económico que prevalece y que se pone de manifiesto en sus políticas públicas y en los diversos tratados que México suscribe para liberalizar su economía en conjunto y buscar alianzas con el capital nacional y extranjero.

Todas estas circunstancias y modelos, en todos los casos, se han convertido en normas de carácter jurídico que, en la mayoría de los casos han alcanzado el grado de principios constitucionales. Por ello y, para proceder a su análisis, a continuación se presenta el marco constitucional que regula las actividades económicas de nuestro país.

Con el propósito de que la exposición del contenido del presente capítulo contenga un orden estructural, a continuación se divide el análisis de las normas constitucionales en cinco apartados: el llamado capítulo económico de la Constitución; la organización del Estado Mexicano para atender sus compromisos de política económica; los instrumentos de que dispone para promover el desarrollo; las normas de aplicación general con el carácter de ley suprema de conformidad con el Artículo 133 Constitucional; y, las principales leyes secundarias en la materia.

II.2. El llamado “capítulo económico” de la Constitución.

La mayoría de los tratadistas en materia económica y jurídica, consideran que los principios fundamentales en este ámbito están contenidos en el *Capítulo Económico* de nuestra constitución y los señalan con precisión en los artículos 25, 26, 27 y 28, que por un problema de técnica legislativa se encuentran enmarcados en el *Capítulo I. Del Título Primero de las Garantías Individuales*

El llamado capítulo económico no está propiamente dicho en un apartado en especial, sino que sus disposiciones están contenidas a lo largo del texto constitucional.

Para fines del presente estudio en seguida se analizará la parte sustantiva que se expresa en los artículos 25, 26, 27, y 28, que contienen los principios dogmáticos e ideológicos generales, que se clasifican como decisiones políticas fundamentales.

La Constitución de 1917, desde su texto original, estableció un régimen de economía mixta, con la rectoría del estado sobre el desarrollo nacional, principios que fueron ampliándose y precisándose mediante su aplicación, pero no es sino con las reformas constitucionales de 1983 cuando estos principios quedaron claros y explícitamente señalados en el texto constitucional, en los vigentes artículos 25 y 26.

El artículo 25 establece que le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, y para que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y la justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

En su segundo párrafo el mismo artículo 25 señala que el Estado planeará, conducirá coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la propia Constitución

Así mismo, en el tercer párrafo, reafirma el carácter mixto de nuestra economía, al establecer que al desarrollo económico nacional concurren con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado.

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

En su último párrafo el artículo 25 Constitucional señala que 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 nacional.

Del contenido de las normas constitucionales arriba descrito se determinan cuatro elementos jurídicos constitucionales fundamentales que definen la vida política y económica de México, con trascendentes consecuencias sociales: El Estado tiene bajo su estricta responsabilidad la conducción de la economía para alcanzar determinados fines; el modelo de participación es concurrente de los sectores público, social y privado; determina la propiedad y manejos exclusivos de las llamadas áreas estratégicas de la economía; y, alienta y protege las actividades económicas que realicen los particulares.

Por su parte, el artículo 26 de la Constitución establece que el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

El mismo precepto establece que los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación y que ésta será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales. Señala así mismo, que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los Programas de la Administración Pública Federal.

De esta norma se determina que el Plan Económico de la Nación debe ser el resultado de un proceso de participación democrática de todos los sectores que integran la sociedad mexicana, que para una parte de ella, el sector público, es obligatorio y para los otros sectores tiene el carácter de inductivo. En consecuencia, las vertientes de coordinación e inducción del sistema de planeación, deben desarrollarse a través de acuerdos y convenios con las partes respectivas, esto es, con los particulares y Entidades

Federativas, así como mediante la aplicación de las diversas políticas públicas.

El artículo 27 Constitucional, cuya mayor trascendencia se le otorga en el ámbito agrario, contiene elementos que son fundamentales en la definición de principios económicos.

Este precepto declara la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional. Así mismo, le reconoce el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, hecho por el cual se constituye la propiedad privada y la faculta para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza,

También, el artículo 27, declara que le corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales que se encuentren en el territorio nacional, incluyendo aquellos que se localicen en el subsuelo, los mares territoriales y el espacio aéreo; así como, los combustibles nucleares. Dicho dominio de la Nación sobre los recursos naturales se declara inalienable e imprescriptible.

Particular importancia en materia económica tiene la definición que dicho precepto contiene en relación con la definición que hace sobre la capacidad de las personas, físicas y morales, para la adquisición del dominio de las tierras y aguas de la nación.

Como podrá observarse, las normas prescritas por este artículo constitucional son de gran relevancia para la vida económica del país. Define la propiedad originaria de la Nación; crea la propiedad privada; declara el dominio inalienable e imprescriptible de la Nación sobre los recursos naturales; y establece quién y cómo puede adquirir la propiedad de las tierras y aguas en nuestro país.

El artículo 28 de la Constitución protege el sistema de libre mercado o libre competencia, al establecer que en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos, y que el mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

Establece, además, que la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento, en una o pocas manos, los artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios que de cualquier manera lo 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. Este mismo texto dice que 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 en el alza de precios. Adicionalmente señala, el mismo artículo 28, que la ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

Este precepto constitucional caracteriza esencialmente al sistema económico mexicano, establece que no constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores. Tampoco constituyen monopolios 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 otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

También prescribe que el Estado, sujetándose a la leyes, podrá, en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la expedición, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación y que la sujeción a regímenes de servicio público se apoyará en los dispuesto en la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Otro aspecto fundamental que prescribe el artículo 28 es referente al otorgamiento de subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten de forma sustancial las fianzas de la nación.

Estos son los principios contenidos en el llamado “Capítulo Económico”, que los teóricos constitucionalistas han enmarcado en los artículo 25, 26, 27 y 28 de nuestra Carta Magna. Obviamente, las disposiciones en esta materia son abundantes en el texto constitucional, es por ello que en los siguientes apartados del presente capítulo serán abordados.

II.3. Estructura jurídico - económica del Estado Mexicano.

Como se desprende de la lectura del inciso anterior, el Estado Mexicano tiene un mandato fundamental para conducir el proceso económico que eleve los niveles de bienestar de la población en general, en un marco de libre competencia, con la concurrencia de todos los sectores de la sociedad, con el deber de vigilar y evitar ventajas para cualquier agente económico.

Para logra tales fines, la misma Constitución ha determinado la estructura; es decir, la forma en que el Estado Mexicano debe organizarse para responder a dichos mandatos, estructura que a continuación se analiza.

El apartado que se refiere a las disposiciones orgánicas, relacionadas con las facultades del Ejecutivo y el Legislativo que norman los principales instrumentos para actuar en materia económica, como son el presupuesto, la Ley de Ingresos, la deuda pública, las facultades del control legislativo en la cuenta pública (artículos 73 - 75) y el artículo 79 que crea la Entidad de Fiscalización Superior. En este ámbito también se encuentran las facultades exclusivas del Legislativo Federal para legislar en materia económica, como lo son los servicios financieros, la inversión extranjera, entre otros.

Tal como se ha señalado la Constitución, desde su texto original de 1917, estableció un régimen de economía mixta con rectoría del Estado del desarrollo nacional. Estos principios se han ido ampliando y precisando, hasta llegar a su culminación en las reformas constitucionales del año de 1983, cuando fueron explícitamente expuestos en los artículos 25 y 26 constitucionales.

Estos paradigmas de nuestra constitucionalidad se llevan a cabo con la estructura prevista en la llamada parte “orgánica” de nuestra carta magna. Sin entrar al estudio pormenorizado de cada uno de esos preceptos, a continuación se señalan aquellos que resultan definitivos.

En el capítulo I del Título Segundo de nuestra Constitución se precisa la forma de gobierno. El artículo 40 señala: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y 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 esta ley fundamental”, con esta clara definición se establece la forma en que el Estado Mexicano se otorga a sí mismo una estructura y los principios fundamentales para alcanzar sus objetivos. Esta disposición es de gran relevancia para los temas económicos, porque es a partir de esta forma de organización como se definen

las políticas nacionales que procuran el bienestar colectivo. Es en el artículo 41 de la misma Constitución que se determina la división de competencias entre los Poderes de la Unión y los de los Estados, con base en el Pacto Federal.

De igual manera, el texto constitucional en su artículo 73, en diversas fracciones, otorga al Congreso de la Unión para legislar en materia económica para toda la nación; lo mismo sucede en el siguiente precepto, el 74, donde se determinan las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, entre las que destacan las de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, importante instrumento de las políticas públicas en materia económica.

Especial atención merece el artículo 76 constitucional, que señala las facultades exclusivas del Senado de la República, en el que destaca su fracción I, relativa a aprobar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo de la Unión, toda vez que en este momento, nuestro país tiene suscritos diversos acuerdos de carácter comercial con distintas naciones y de conformidad con lo que dispone el artículo 133 de la Constitución, éstos han pasado a formar parte sustancial de la legislación vigente.

Es en el capítulo III, del Título Tercero, del mismo texto legislativo, donde se determinan las facultades del Ejecutivo Federal, particularmente en algunas fracciones del artículo 89, en que se le conceden instrumentos definitivos relacionados con la conducción económica de la Nación. Así mismo, el artículo 90 le da forma y sustento a la Administración Pública Federal, al dividirla en centralizada y paraestatal; y establecer las bases para la división y el despacho de los asuntos públicos, entre Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Como ya se ha señalado, el contenido económico de la Constitución Mexicana es muy amplio y se encuentra en todo lo largo de su texto. En él se definen los principios paradigmáticos

en esta materia y se determina la estructura de facultades e instrumentos jurídicos mediante los cuales el Estado, a través de su gobierno, pretende darles respuesta a los compromisos de desarrollo y bienestar colectivos.

II. 4. Principios jurídicos en materia económica derivados del Artículo 133 Constitucional.

El cuarto grupo de disposiciones constitucionales que determinan el modelo normativo nacional en materia económica está contenido en el Artículo 133, que por su actual importancia se reproduce a continuación:

“Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados”

Como puede apreciarse de la simple lectura del precepto constitucional arriba señalado los tratados suscritos por nuestro país tienen el rango de Ley Suprema. En el momento de redactar este documento México tiene Tratados Comerciales con 32 naciones, cuyo contenido ha pasado a formar parte de nuestra legislación vigente.

Es importante destacar que la Constitución Mexicana tiene, por virtud de lo señalado en su artículo 133, un carácter de supremacía sobre cualquier otra norma. Por lo tanto, los tratados internacionales suscritos por nuestro país requieren para ser válidos mantener una congruencia con las disposiciones

constitucionales; así mismo deben ser celebrados por el titular del Ejecutivo Federal, <conforme a lo dispuesto en la fracción X, del Artículo 89> y ser aprobados por el Senado de la República <atento a señalado en la fracción I, del Artículo 76>.

Adicionalmente, se señala el hecho de que los tratados internacionales adoptados por nuestro país deben estar formulados a lo dispuesto en la Ley sobre la Celebración de Tratados, que regula estos importantes instrumentos del Derecho Internacional. Un tratado implica un convenio celebrado por un Estado y uno o varios sujetos de derecho internacional público; sin embargo, nuestra constitución no contiene ninguna definición o descripción de lo que se debe entender por Tratado Internacional.

En síntesis, se puede afirmar que todos los tratados internacionales o convenciones deben ser aprobados por el Senado y tiene la jerarquía de Ley Suprema de la Unión.

En opinión de destacados juristas mexicanos, los tratados internacionales son en relación con las leyes reglamentarias de los preceptos constitucionales, de la misma jerarquía, puesto que la misma Constitución no establece ninguna diferencia entre ellos. No está en duda la supremacía constitucional, de lo cual se desprende que el orden jurídico de las normas en México es el siguiente: Constitución Federal; Leyes Constitucionales y Tratados; Derecho Federal y derecho local.

De todo lo anterior se concluye que, adicionalmente a los tres conjuntos de elementos normativos en materia económica, contenidos expresamente en el texto Constitucional, (*capítulo económico, aspectos de política económica y disposiciones orgánicas*) los derechos y obligaciones convenidos por nuestro país en los Tratados Internacionales forman parte de la legislación vigente y aplicable a nuestra realidad económica.

II.5. La legislación secundaria.

Nuestro sistema normativo nacional está integrado por la ley suprema de la unión, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la leyes emitidas por el Congreso de la Unión y los tratados celebrados por el Ejecutivo aprobados por el Senado¹³. Como ha quedado señalado, desde un punto de vista jurídico nacional, los tratados, entre ellos los de libre comercio, forman parte de la Ley Suprema de la Nación, al igual que otros instrumentos.

Una vez establecida esta precisión y solo con el afán de mostrar los vínculos tan estrechos y cada vez mayores del Derecho y la Economía; y de la Economía con el Derecho, a continuación se señala un listado de la legislación, que a juicio del autor, tiene la mayor relevancia para normar jurídicamente los fenómenos económicos, en sus diversos ámbitos de aplicación.

- **Ley Orgánica de la Administración Pública federal.**
- **Ley de Coordinación Fiscal.**
- **Ley de Comercio Exterior.**
- **Ley sobre la celebración de Tratados.**
- **Ley Federal del Mar.**
- **Ley del Impuesto al Valor Agregado.**
- **Ley de Vías generales de Comunicación.**
- **Ley Aduanera.**
- **Ley Federal de Aguas.**
- **Ley Federal de Turismo.**
- **Ley Federal de Competencia Económica.**
- **Ley del Impuesto sobre la Renta.**

¹³ En la Ley sobre la celebración de tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el de enero de 1992, se contiene de manera genérica el procedimiento y algunos principios que deberán ser tomados en cuenta para llevar a cabo la celebración del "Tratado". Particular atención se le debe otorgar a los artículos 8 y 9 de la citada Ley, que se refieren a la solución de controversias derivadas de la aplicación de los Tratados y el trato que deben recibir las partes en dichas diferencias legales

**LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECONÓMICA
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
CAPÍTULO II**

- **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.**
- **Ley General de Salud.**
- **Ley del Seguro Social.**
- **Ley General de Asentamientos Humanos.**
- **Ley Federal de Protección al Consumidor.**
- **Ley de Instituciones de Crédito.**
- **Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.**
- **Ley Orgánica del Banco de México.**
- **Ley Orgánica de Nacional Financiera.**
- **Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.**
- **Ley Orgánica del Banco de Comercio Exterior.**
- **Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.**
- **Ley para Regulara las Agrupaciones Financieras.**
- **Ley del Mercado de Valores.**
- **Ley de Sociedades de Inversión.**
- **Ley Monetaria de los estados Unidos Mexicanos.**
- **Ley de Propiedad Industrial.**
- **Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.**
- **Ley Federal de Puertos.**
- **Ley General de Sociedades Mercantiles.**
- **Código de Comercio.**
- **Código Civil.**
- **Código Fiscal de la Federación.**
- **Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal (cada año)**
- **Ley de Competencia Económica.**
- **Ley Federal sobre Metrología y Normalización.**
- **Ley Federal del Procedimiento Administrativo.**
- **Ley Federal de Correduría, etcétera.**

II. 6. Comentarios.

Las tareas fundamentales de cualquier Estado son: otorgar seguridad, administrar la justicia y proporcionar bienestar a sus integrantes. Sobre este último punto en particular, la economía es uno de los principales instrumentos para alcanzar este fin.

Nuestro país no ha escapado a las nuevas condiciones de la globalización y del libre comercio. Es más, México ha sido uno de sus principales impulsores, por ello el fenómeno económico en nuestra sociedad aumenta día con día su importancia. Con ello la complejidad de las relaciones económicas ha obligado a construir un gran andamiaje normativo para otorgar seguridad jurídica a todos los agentes económicos, nacionales y extranjeros.

Toda esta estructura jurídico - normativa tiene su origen en los paradigmas económicos que contiene nuestra Constitución, no solo en los cinco artículos del mal llamado “capítulo económico”; estas decisiones políticas fundamentales se encuentran contenidas en todo el texto constitucional.

De este capítulo se desprende el hecho de que la Norma Constitucional es producto y consecuencia de una realidad y decisión política, que se incorporan de forma permanente a nuestra legislación. De igual manera, se aprecia el gran contenido económico de nuestra carta magna y que para llevar a cabo los fines previstos, el Estado Mexicano, a través de sus gobiernos (federales, estatales y municipales) se organiza de determinada manera, estableciendo ámbitos y esferas de competencia.

Particular atención se le otorga a los llamados Tratados Comerciales que, de conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Constitución forman parte de la legislación vigente, con la categoría de “Ley Suprema de toda la Unión”, ya que tomando en cuenta la cantidad de este tipo de instrumentos suscritos en los años recientes, nuestro cuerpo normativo se ha visto

LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECONÓMICA
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
CAPÍTULO II

incrementado. Adicionalmente, de las controversias teóricas que se han planteado sobre la supremacía constitucional y la soberanía.

Con todo ello tenemos ahora una gran cantidad de legislación secundaria, no necesariamente bien articulada que reclama especialistas para su estudio y aplicación.

III. LOS PRINCIPIOS POLÍTICOS FUNDAMENTALES

Como ha quedado descrito en los dos capítulos anteriores, cualquier nación en su proceso de constitución decide y adopta principios fundamentales que definen su ser y su forma de ser. El caso de nuestro país no podría ser diferente, en su devenir histórico la sociedad mexicana, representada por diversos grupos de poder, ha optado por diversos paradigmas que han determinado su estructura y funcionamiento.

Particularmente en la materia económica México ha tomado decisiones políticas fundamentales que, ahora convertidas en norma constitucional, rigen las relaciones sociales de los diversos agentes económicos que participan en la vida productiva de nuestro país, incluso alcanza a aquellos que su participación se limita a ser simplemente consumidores.

A continuación se presentan los principios políticos fundamentales que son los que norman el funcionamiento económico de nuestra Nación, los cuales por su gran relevancia impactan la vida social en su conjunto.

III. 1. Economía Mixta

Con este concepto se identifica el sistema de economía de mercado en que el Estado interviene reglamentando las actividades económicas y participando en importantes procesos de producción junto con los agentes privados o excluyéndolos de ciertas áreas de la actividad económica.¹⁴

Como ha quedado señalado, resulta inobjetable que las fuerzas sociales más vigorosas, condicionan los valores

¹⁴ Gómez Granillo Moisés. Introducción al Derecho Económico. Ed. Esfinge. México 2002
Pág. 89

**LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA
ECONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
CAPÍTULO III**

políticos e ideológicos que predominan en toda estructura de poder. Este postulado tiene validez en tanto que se verifica desde la creación de las primeras formas de diferenciación entre gobernantes y gobernados, hasta la actual estructura del Estado contemporáneo.

De esta manera, se otorga la legitimidad que debe caracterizar a quienes han desarrollado y desarrollan el ejercicio del poder público, ya que en la medida en que en el despliegue de sus facultades correspondan a los valores ideológicos y políticos que predominan en la estructura social en que gobiernan, tendrán mayor grado de aceptación.

Este principio se manifiesta con claridad evidente en el fenómeno evolutivo del Estado contemporáneo. Efectivamente, nuestro Estado surge como producto inmediato de luchas armadas, caracterizadas por el individualismo y la filosofía liberal.

Los factores que operaron en el nacimiento del Estado contemporáneo, dieron lugar a lo que se conoce como constitucionalismo liberal. Dieron paso a la aplicación del criterio que explicaba los fenómenos de la oferta y la demanda en función de leyes naturales; también, a la competencia irrestricta y al consecuente desarrollo de grandes y desarticulados mercados que ocasionaron una actitud expectante como característica de la política económica del Estado, alejándolo ciertamente de los fenómenos propiciatorios de la desigualdad social.

Actualmente los Estados contemporáneos nos ofrecen la posibilidad de diferenciar dos sistemas económicos: el colectivista o economía solidaria y el capitalista o economía de mercado.

El sistema socialista refleja una economía de propiedad colectiva de los medios de producción, en que se produce lo que se considera necesario para el país, en la inteligencia de que tal producción se realiza a través de unidades estatales y con base en planes económicos obligatorios, destinándose a toda la sociedad. El ámbito restringido de libertad económica de los sujetos privados, acentúa el proceso de producción en este sistema.

En el sistema capitalista las normas constitucionales otorgan el marco adecuado para un régimen de propiedad privada de los medios de producción y ésta atiende a la demanda del mercado; pero además, se produce a través de unidades privadas y principalmente se destina a los consumidores que tienen capacidad adquisitiva.

El modelo capitalista originario, presentó una variante a partir de la Primera Guerra Mundial, precisamente cuando el capitalismo industrial no sólo permite la participación del Estado en la economía, sino promueve la expresión normativa de tales formas de penetración; y también de dispositivos de seguridad social que se destinan al mejoramiento socioeconómico de las bases de la población.

Así, se determina la idea de economía mixta cuando el Estado, penetra en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía, concurriendo con los agentes privados de la producción y en ocasiones excluyéndolos. Es cuando el Estado se constituye como el protagonista más importante en la generación del desarrollo de la población para lograr establecer los mecanismos compensatorios que den lugar al equilibrio económico mediante una equitativa distribución de la riqueza dentro de un marco de libertades sólo restringido por el orden público y el interés social.

Los principios que singularizan la estructura constitucional mexicana permiten calificar nuestro sistema económico como mixto. Por una parte los gobernados disponen del derecho a las libertades de ocupación y concurrencia (artículos 5o., y 28 Constitucional) y, por la otra, al Estado corresponde el dominio directo sobre los recursos naturales y también la rectoría económica para el desarrollo, principio por el cual tiene a su cargo la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, sobre la base del respeto a los derechos consagrados en la Constitución y con el objeto de elevar las condiciones económicas de la población. Asimismo el Estado mexicano se reserva en forma exclusiva el desarrollo de las actividades calificadas constitucionalmente como estratégicas y concurre con los sectores social y privado en las actividades económicamente prioritarias (artículo 28 Constitucional).

De esta manera el sistema político diseñado por la nación mexicana desde 1917, identifica su objetivo y lo delimita en diversos preceptos -artículos: 25, 26, 27 y 28- de la Constitución que pueden sintetizarse en el programa contenido en el artículo 3° constitucional en la medida en que considera *"...a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".*¹⁵

III. 2. RECTORÍA DEL ESTADO

Por rectoría del Estado se entiende la capacidad jurídica del mismo para conducir la actividad económica del país. El texto constitucional se explica por sí mismo.

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 3, fracc. II, inciso a)

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo 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.”¹⁶

La responsabilidad de la rectoría del desarrollo nacional por el Estado Mexicano es una figura jurídica, de gran impacto económico que se incorpora en la Constitución mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 el 3 de febrero de 1983.¹⁷

En efecto, a consecuencia de esta reforma constitucional se modificaron integralmente los textos de los artículos 25 y 26 de la Constitución (su contenido original paso a formar parte del 16, párrafos tercero y cuarto), además se introdujeron reformas importantes en los artículos 27, 28 y 73. De esta manera se integró lo que algunos designan como "el capítulo económico de la Constitución", aunque en estricto sentido, como ya se señaló, dicho capítulo no existe como tal. No obstante es preciso reconocer que en estos preceptos se encuentran, efectivamente los conceptos paradigmáticos que definen y regulan la actividad económica de nuestro país.

Desde mediados del periodo presidencial de 1976-1982, se empezó a demandar la integración de un capítulo económico de la Constitución, pues se tenía la impresión de que el Estado no reconocía límites, ni contaba con criterios definitorios de la naturaleza, objetivos y alcances de su

¹⁶ Art. 25, primer párrafo.

¹⁷ "D. O." De la Federación, 3 de febrero de 1983.

intervención en la actividad económica; razón que hacia necesaria una definición para que la sociedad pudiera saber que se podía esperar de una intervención estatal.

Queda claro, en consecuencia, que la rectoría estatal del desarrollo es una figura jurídica estrechamente vinculada con la intervención del Estado en la economía.

La intervención del Estado en la economía es una figura sujeta a una interesante polémica sobre la cual no se ha logrado un consenso, quizá no se han aclarado suficientemente las bases y elementos del debate.

Por lo tanto, se debe comprender que la intervención del Estado en la economía es la facultad que tiene el Estado para participar directamente en los procesos económicos de producción, distribución y comercialización de mercancías, es decir, de bienes y servicios.

En este sentido, podemos distinguir dos grandes formas de intervención estatal en la economía: la indirecta y la directa.

La intervención indirecta del Estado en la economía se manifiesta a través del ejercicio de la actividad normativa del Estado, para conducir, condicionar, estimular o restringir la actividad económica que realizan los particulares. En el Estado democrático liberal clásico, característico del siglo XIX, en Occidente, ésta es la manifestación tradicional del Estado en la vida social. Bajo esta estructura de organización política, el Estado se preocupa por sentar las bases jurídicas que permitan el libre desarrollo de una economía de mercado, en la que se puedan manifestar, con la mayor nitidez posible, las leyes de la oferta y de la demanda, que son las principales rectoras del mercado y frente a las cuales se subordina, finalmente, el conjunto de la actividad económica.

Bajo este esquema el Estado no debe interferir con el libre comportamiento del mercado, el ejercicio de la actividad económica se entiende como una actividad propia y exclusiva de los particulares. El Estado participa en ella de manera excepcional y solamente en aquellos casos en que sea necesario que subsidiariamente apoye la actividad económica que realiza la sociedad civil. La separación entre la sociedad política y civil implica y define un claro sistema de división social del trabajo. Bajo este esquema, los particulares desarrollan la actividad económica, mientras que al Estado le corresponde asegurar que la sociedad civil desarrolle sus actividades de la manera mas libre.

A este tipo de Estado se le conoce como "Estado gendarme" o "policía", ya que su principal función es la de fungir como guardián del orden y de la paz para permitir el libre ejercicio de la actividad económica.

Por intervención directa del Estado en la economía, nos vamos a referir a la facultad jurídica del Estado para participar, a través de sus órganos, en el ejercicio de la actividad económica.

En este esquema, la división social del trabajo se resquebraja, se hace más confusa la frontera entre las actividades propias de la sociedad política, que ve ensanchada su esfera de atribuciones, y la sociedad civil. Con frecuencia, a esta última le da la impresión de que el Estado invade su esfera exclusiva de actividades, sin que ella, por su parte, pueda desarrollar actividades que anteriormente eran del Estado.

La rectoría estatal del desarrollo implica, en nuestro país, la sistematización y la elevación a rango constitucional de las atribuciones del Estado en la economía, así como la definición de los principios y objetivos que los distintos

**LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA
ECONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
CAPÍTULO III**

agentes económicos deben observar al desarrollar una actividad económica.

Desde el texto original de la Constitución de 1917 define un nuevo papel del Estado frente a la sociedad. El Constituyente de Querétaro, motivado por las demandas sociales de la Revolución de 1910, decidió modificar el esquema de Estado liberal clásico, que consagraron nuestros textos fundamentales del siglo XIX, en correspondencia con los esquemas constitucionales de los Estados occidentales contemporáneos; para adicionar una novedosa función social del Estado.

La inclusión de los derechos sociales que en materia de educación, propiedad agraria y trabajo, contienen los artículos 3°, 27 y 123 de la Constitución transformaron esencialmente la función del Estado en la sociedad.

A partir de la incorporación de estos derechos al marco jurídico contemporáneo, el Estado mexicano ya no se debía restringir a garantizar el orden y la paz sociales, ni tampoco a solo cuidar que las condiciones políticas y sociales permitieran la libre manifestación de las leyes de la oferta y la demanda. Las exigencias de la Revolución Mexicana hacían que el Estado mexicano tuviera que participar en la conflictiva social para introducir mecanismos correctivos a la distribución de la riqueza que imponía el libre juego de las fuerzas del mercado.

A partir de entonces, las libertades individuales y, dentro de ellas las económicas (asociación, comercio, trabajo y propiedad, principalmente) se modificaron sustancialmente, ya que si bien subsistieron, su operación quedó condicionada al respeto de los objetivos del interés social.

Es decir las libertades económicas subsisten pero sujetas a una serie importante de modalidades que implican que hay un valor jurídico superior que tutelar: el interés social.

Por ello, el derecho del trabajo subsiste en el artículo 5º Constitucional pero sujeto a las medidas protectoras del trabajo consagradas en el artículo 123, que establece una jornada máxima, un salario mínimo, medidas protectoras del trabajo insalubre, así como del que realizan las mujeres y los menores, entre otras disposiciones que hacen que el trabajo deje de operar como una mercancía sujeta a las condiciones que impongan las leyes del mercado.

La facultad de rectoría del desarrollo, que la Constitución le confiere al Estado, se vincula, en consecuencia, con las siguientes actividades estatales: la regulación de la actividad económica de los particulares; la consagración y la tutela de los derechos sociales, el régimen de propiedad; el régimen de las entidades paraestatales y, finalmente, la existencia de un sistema nacional de planeación.

Originalmente, la Constitución no contenía ninguna referencia a las entidades paraestatales. Sin embargo, el artículo 28 se refería a la facultad del Estado para administrar un Banco único de emisión de moneda.

Por otra parte, el Constituyente se refirió a los departamentos administrativos que tenían a su cargo el ejercicio de una función técnica de prestación de servicios o de producción de bienes, carecían de funciones de carácter político, que el Constituyente otorgó, en exclusiva, a las Secretarías de Estado.

La evolución del Estado mexicano hizo que se desarrollara un nuevo sector, dentro de la administración pública federal, que primeramente fue reconocido por el artículo 90 de la

Constitución que dispone que la administración pública será centralizada y paraestatal. Con la reforma del 3 de febrero de 1983, se desarrolló este principio, en el artículo 28 que, desde entonces establece que:

...“El Estado contará con los organismos v 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 si o con los sectores social y privado”¹⁸

Esta disposición define, además el tipo de actividad que podrá desarrollar el Estado, a través de sus organismos descentralizados y empresas de participación estatal al definir lo que considera como "actividad estratégica" y como "actividad prioritaria". La primera es de exclusiva competencia estatal y se ejerce a través de organismos descentralizados; mientras que la segunda es una empresa de economía pública o mixta y se puede desarrollar, tanto a través de organismos, como de empresas de participación estatal.

Como puede observarse, entre los objetivos de la rectoría del desarrollo está el crecimiento económico, acompañado de una más justa distribución del ingreso; se asocia el régimen democrático y de libertades individuales, a los propósitos del desarrollo, que debe conducir el Estado.

De esta manera, el Estado se convierte en el responsable de garantizar que el desarrollo de cualquier actividad económica que se realice en el país, por cualquiera de los tres sectores de la población (público, social y privado), contribuya a la realización de los objetivos del desarrollo nacional.

¹⁸ Art. 28 Constitucional, 6° párrafo

III. 3. Planeación Democrática

La participación económica del Estado en general, y su despliegue bajo la forma de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, se constituyen y regulan en México de acuerdo a las normas de la Constitución, en sus artículos 3, 5, 31, 73 74, 89, 115, 117, 118, 123, 131. A ello se han agregado las reformas y adiciones sancionadas en febrero de 1983 respecto a los artículos 25, 26, 27, 28, y los incisos D), E) y F) adicionados a la fracción XXIX del 73. Estas reformas constitucionales promovidas por el Ejecutivo Federal, así como la expedición de la Ley de Planeación,¹⁹ han establecido los principios rectores de las actividades, las líneas generales y bases organizativas para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La Ley de Planeación se organiza en siete capítulos y una sección de transitorios y que, por su importancia, a continuación se formula un breve descripción de su contenido.

En el capítulo primero, de "Disposiciones Generales", se fija el objeto de las disposiciones de la ley y sus principios básicos. La planeación nacional del desarrollo es "la ordenación nacional y sistemática de 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" de conformidad con las normas de la Constitucionales y de la ley, la planeación fija objetivos, metas, estrategias y prioridades; asigna recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; coordina acciones y evalúa resultados.

¹⁹ Diario Oficial de la Federación 5 de enero de 1983

**LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA
ECONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
CAPÍTULO III**

El Ejecutivo Federal conduce la planeación, con la participación democrática de los grupos sociales, el presidente remite el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión, y sus observaciones. El presidente mencionará las decisiones para la ejecución del Plan y de los programas sectoriales al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado de la Administración Pública: remitirá a la Comisión Permanente del Congreso en marzo de cada año, el informe sobre la ejecución del plan y los programas. A estas informaciones deberán relacionarse el contenido de las Cuentas Anuales de la Hacienda Pública Federal, y las iniciativas de leyes de Ingresos y proyectos de Presupuesto de Egresos. Secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos informarán del avance y cumplimiento de los objetivos de planeación al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado de sus ramos.

La administración pública centralizada y las entidades paraestatales actúan con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

El capítulo segundo caracteriza el Sistema Nacional de Planeación Democrática, por el cual se llevan a cabo los aspectos de la planeación que correspondan a la administración pública federal. Las disposiciones reglamentarias normarán la organización y funcionamiento del Sistema y el proceso de planeación. Se establecen las atribuciones de la Secretaría de Hacienda; de las dependencias de la administración pública federal; de las entidades paraestatales. El presidente de la República podrá establecer comisiones intersecretariales para actividades de planeación.

A la participación social en la planeación corresponde el capítulo tercero. Las organizaciones representativas de clases, grupos e instituciones participarán como órganos de

consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad, a través de foros de consulta popular, donde también participaran los miembros del Congreso de la Unión.

El capítulo cuarto de la Ley de Planeación, define la naturaleza contenido y alcances del Plan Nacional de Desarrollo, único al cual queda reservada la categoría de Plan; de los programas sectoriales; de los programas institucionales; de los programas regionales; de los programas especiales. Para la ejecución de todos ellos, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes. Los programas anuales deberán ser congruentes entre sí y regirán, durante el correspondiente año, las actividades de la administración pública federal. Aquéllos especificarán la acción a coordinar con los gobiernos de los Estados y las de inducción o concertación con grupos sociales interesados.

El Plan, y los programas regionales especiales, sectoriales, institucionales, deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del presidente de la República por las entidades a cargo de los mismos. Aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la administración pública federal. Su ejecución podrá concertarse con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares, El Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y del conjunto de la población, para propiciar la consecución en la ejecución del Plan y los programas deberán proponerse a los gobiernos de los Estados, a través de convenios.

La coordinación, tema del capítulo quinto, es la que el Ejecutivo Federal puede convenir con los gobiernos de las entidades federativas, para su participación en la planeación

del desarrollo, considerándose también la participación de los municipios.

En el capítulo sexto, sobre concertación e inducción, se establece que el Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias y las entidades paraestatales podrá concertar las realizaciones de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o particulares interesados. Esta concertación se formalizará mediante contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes, de derecho público, y de competencia de los tribunales federales.

El capítulo séptimo, se refiere a las responsabilidades de los funcionarios de la administración pública federal por contravenir las disposiciones de esta ley y las que de ella se deriven en el ejercicio de sus funciones, así como las sanciones pertinentes.

Por lo que se refiere al Sistema Nacional de Planeación que introdujo la redacción del artículo 25 en 1983, consagra la facultad del Estado para organizar dicho sistema con el propósito de que con el apoyo de esta técnica, se imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Como se aprecia, la planeación es el instrumento con que la Constitución dota al Estado, para englobar y sistematizar su facultad de rectoría del desarrollo nacional; desarrollo que debe de integral debe fortalecer la soberanía de la Nación y su régimen democrático, para que mediante el fomento al crecimiento económico y al empleo y de una mas justa distribución del ingreso y la riqueza, penuria el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la propia Constitución.

**LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA
ECONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
CAPÍTULO III**

La definición de las actividades y políticas que se deben seguir para lograr dichos objetivos se definen sexenalmente en el Plan Nacional de Desarrollo que, durante los primeros seis meses de cada mandato presidencial, el ejecutivo federal debe elaborar y publicar, para definir las acciones específicas que en favor del desarrollo del país deberán cumplimentar los distintos agentes económicos y sociales.

El plan no es obligatorio sino para la administración pública federal centralizada; aunque el presidente promoverá, a través de ésta, su adopción por parte de la administración paraestatal.

Los gobiernos de los Estados manifiestan su decisión de adherirse a las políticas de la planeación nacional, a través de los convenios únicos de Desarrollo, los particulares pueden hacerlo sea a través de contratos específicos que celebren con las autoridades administrativas competentes o bien simplemente realizando aquellas actividades que sean objeto de un apoyo especial por parte del Estado, y que deriven en algún instrumento de beneficio técnico crediticio, fiscal o de alguna otra naturaleza especial.

De esta manera se instrumenta un sistema de planeación indicativa que permite la participación de todas las fuerzas, económicas y sociales, de la Nación en la ejecución de sus políticas y actividades. La planeación, en consecuencia no limita las libertades económicas y busca preservar y aún ensanchar el régimen democrático de nuestro país.

A través de la planeación nacional, el Estado puede sistematizar su actividad económica, tanto de intervención directa como indirecta; propicia el cumplimiento de los derechos sociales; preserva las libertades individuales, y ordena la actividad de su sector empresarial. Por ello, la planeación es la principal herramienta con que cuenta el

Estado para cumplir con su misión de rectoría del desarrollo nacional.

III. 4. Nacionalismo Económico.

El nacionalismo económico es otro de los principios fundamentales en los que está construida nuestra realidad política, económica y jurídica. Si bien algunos autores y estudiosos de las ciencias sociales señalan que es muy fácil confundir el nacionalismo con el patriotismo. El primero es un concepto de connotación política; en tanto que el segundo es eminentemente histórico.

México tiene grandes razones para considerarse un país nacionalista, diversos acontecimientos han marcado su historia y han mermado su integridad: la guerra contra los Estados Unidos; las guerras de intervención; y, en lo económico, a las entradas masivas de capital, tanto en el siglo XIX, como en el XX.

Frente a estas dolorosas experiencias, la Revolución Mexicana <en primer tiempo la corriente de Carranza y, más tarde, el cardenismo> propuso una doctrina nacionalista que reivindicaba nuestros recursos naturales. En este sentido, la expropiación petrolera de 1938 y de la industria eléctrica en 1960 puede verse como la síntesis del patriotismo con el nacionalismo. Los beneficios de integración y afirmación nacional que se desprendieron de esos actos determinaron políticamente nuestra nación.

Es, probablemente, la nacionalización petrolera el hecho que más define las características del nacionalismo mexicano; ya que cada nacionalismo tiene su propia historia y expresión. El mexicano se diferencia de otros porque nunca pretendió fundarse en la expansión colonial, expandir su territorio o

exportar sus principios. El nacionalismo mexicano ha sido pacifista.

Este principio político fundamental es llevado al terreno económico, y queda integrado en forma de norma constitucional en el artículo 27, fundamentalmente, determinado la propiedad originaria de la nación sobre sus recursos naturales y facultando al Estado para otorgarle a la propiedad las características que determine el interés público.

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”²⁰

“... tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado...”²¹

“...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 sólo podrá tener fines pacíficos”.²²

“...La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del

²⁰ Art. 27 Constitucional 1° párrafo.

²¹ Art. 27 Constitucional 5° párrafo

²² Art. 27 Constitucional 6° párrafo

Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas,...²³

Como puede observarse el nacionalismo quedó integrado al texto constitucional; del cual se puede concluir que el nacionalismo económico no está pensado ni dirigido a favorecer a los nacionales (como individuos) sino a vigilar las prerrogativas del Estado sobre los recursos naturales que integran la geografía del país; es decir a favor de la Nación.

III. 5. Libre Mercado.

Este es un concepto que describe un modelo económico según el cual, con la excepción de determinadas actividades que se consideran propias del Estado, todas las actividades y transacciones económicas dependen de un modo exclusivo de la libre iniciativa de los individuos. Una economía de libre mercado es aquella que genera un entorno en el que los individuos tienen la facultad de intentar alcanzar sus objetivos económicos de la forma que consideren más adecuada, sin la intervención del gobierno. En este contexto económico, los individuos toman con libertad decisiones sobre su empleo, la utilización de su capital y el destino de sus recursos; por ejemplo, cómo distribuyen sus ingresos entre ahorro y consumo, y cómo distribuyen su consumo entre los distintos bienes disponibles. Pero existen ciertos aspectos relativos al funcionamiento de la economía de mercado que siguen siendo polémicos.

En primer lugar, existe cierta controversia en torno a qué actividades deben dejarse en manos del Estado y cuáles pueden adjudicarse a la iniciativa privada. Por lo tanto no se puede establecer una línea divisoria entre las actividades que deben dejarse en manos del sector público y aquellas que pueden confiarse a las fuerzas del mercado.

²³ Art. 27 Constitucional 7° párrafo

De forma semejante, en muchos países se acepta que los derechos humanos —por ejemplo, el derecho a la vida y por tanto a una sanidad pública mínima— requieran que el Estado complemente los servicios sanitarios privados. Se pueden adoptar argumentos similares para defender la educación pública y otro tipo de servicios parecidos. En muchos países que se consideran economías de libre mercado el Estado asume numerosas actividades como el transporte ferroviario, los servicios postales o las concesiones públicas, entre otras. Incluso en los países en los que estos servicios los desempeñan empresas del sector privado se considera necesario que exista cierta reglamentación por parte del sector público para evitar que se formen monopolios naturales.

En segundo lugar, incluso cuando las actividades económicas las desempeñan empresas del sector privado, suele existir cierta reglamentación pública. La mayor parte de esta regulación responde con frecuencia a consideraciones de tipo político y filosófico sobre la necesidad de restringir la libertad de los individuos cuando dicha libertad derive en una menor libertad de los demás, es decir, que la libertad de un individuo acaba donde empieza la de otro. En otras palabras, se acepta que el contexto económico en el que opera una economía de libre mercado es un entorno donde rige este tipo de regulaciones legales.

Sin embargo, la regulación gubernamental suele ir más lejos, porque puede existir cierto intercambio desigual entre el ejercicio de la libertad y otros derechos fundamentales. Así, los distintos puntos de vista sobre el alcance de la intervención del Estado (en defensa, seguridad, orden público, sanidad y educación, entre otros) y el alcance de la regulación por parte del Estado del sector público, implican que no existe una definición exacta de lo que es o debiera ser una economía

de mercado. Pero también existen fuertes discrepancias sobre los efectos benéficos de una economía de esta índole.

La tradición política occidental establece que la mejor sociedad es aquella en la que el individuo se responsabiliza de sus propios actos, lo que implica que debe tener la máxima libertad posible para poder tomar decisiones económicas. Supone además que la libertad económica es esencial para que exista libertad política. También se piensa que las economías de mercado son más eficientes en términos económicos, pues los mercados crean incentivos para que las personas asignen sus recursos (como el trabajo y el capital) entre las distintas actividades posibles, y también incentiva a los empresarios para que produzcan los bienes y servicios que demandan los consumidores y a que utilicen las técnicas de producción más eficientes. La experiencia de las últimas décadas, sobre todo la caída de los regímenes comunistas del bloque soviético, ha demostrado los efectos negativos de una excesiva intervención del Estado.

Al mismo tiempo, se puede alegar en contra de las economías de mercado que la distribución de la renta que genera este sistema puede ser injusta, pues ni siquiera puede evitar la extrema pobreza. También permiten la acumulación de mucha riqueza y poder en unas pocas manos, con amenaza de la libertad política. Por ello, la existencia de economías de mercado no determina que se deba olvidar la permanencia de valores sociales básicos y la defensa de la libertad política.

En el caso de nuestro país la existencia de libertad de mercado es otra de las decisiones políticas fundamentales que se convierten en norma constitucional, en la más pura tradición liberalismo. Si bien no existe un artículo constitucional expreso que mencione que el modelo

económico mexicano se basa en la existencia de libre mercado, la conjunción de diversos preceptos lo ubica plenamente. La libertad de dedicarse a la actividad económica que el gobernado decida, conocido como la garantía de libertad de profesión.

“A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode...”²⁴

De la recurrencia de los múltiples tipos de expresión del derecho de asociación en la vida política, económica, social y cultural del país, puede determinarse la importancia que reviste este derecho fundamental, el cual encontramos consignado en los artículos 9 y 35, fracción III, de nuestra Constitución.

La libertad de asociación, prevista en el artículo 9 no solo se refiere a los aspectos políticos, sino también a los económicos:

“No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito...”²⁵

Las disposiciones constitucionales en esta materia se encuentran reglamentadas en leyes secundarias, entre otras, la Ley Federal del Trabajo, la Ley General de Sociedades Mercantiles y, en lo político, en el Código Federal Electoral.

Otro de los elementos fundamentales del libre mercado es la libertad de comercio. Que fue reconocido en México, por

²⁴ Artículo 5° Constitucional 1° párrafo.

²⁵ Art. 9° Constitucional 1° párrafo.

primera vez, en el Plan de Ayutla, que es antecedente de la Constitución de 1857, la que, en su artículo 4o., consagró el principio, que después habría de pasar a la Constitución vigente de 1917.

"A ninguna persona, podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial"²⁶ ***"...Tampoco puede admitirse convenio en que la persona... renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio"***²⁷.

La norma, por una parte, concede libertad para el ejercicio del trabajo, del comercio y de la industria; por otra parte, prohíbe cualquier pacto de renuncia para ejercer una actividad profesional o comercial, en su sentido más amplio; y en tercer lugar, establece ciertas condiciones a dichos principios: primero, que la actividad sea lícita, o sea, que no está prohibida o restringida por una ley secundaria (Ley de Profesiones, Ley de Transferencia de Tecnología, Tratados o Convenciones Internacionales etc.); segundo, que no se ataquen derechos de tercero según resulte de una resolución judicial (la que, a su vez, tendrán que fundarse en ley, o bien, en otras fuentes de derecho, como son la costumbre mercantil, los principios generales, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia), y tercero, cuando se ofendan los derechos de la sociedad tratándose de resoluciones

²⁶ Art. 5° Constitucional 1° párrafo

²⁷ Art. 5° Constitucional, 4° párrafo

**LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA
ECONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
CAPÍTULO III**

gubernativas que, nuevamente deberán dictarse en los términos que marque una ley.

Lo esencial es que dicha libertad de trabajo y de comercio, no son irrestrictos; su ejercicio está normado; ya que esta libertad personal nunca debe afectar el interés público y los derechos sociales.

Con base en dicha interpretación, que ha aceptado la Suprema Corte de Justicia en varias ejecutorias se justifican las leyes restrictivas antes citadas, así como preceptos de otras, que prohíben y restringen la competencia, por considerarla que es injusta o desleal.

Por lo tanto el principio de libertad de mercado, como ha quedado señalado es un principio fundamental de la vida social de los mexicanos, concepto que se construye con la libertad de profesión, asociación y comercio; sin embargo esta libertad económica se encuentra acotada, limitada, restringida por diversas normas que anteponen la licitud de los actos y el bienestar general sobre las expectativas económicas individuales.

Ahora bien, si la libertad de mercado es un principio fundamental en la vida económica y legal de los mexicanos, es menester analizar aquellas áreas o actividades económicas que está reservadas en forma monopólica al Estado.

Monopolio es toda situación de un mercado, en el cual la competencia no existe del lado de la oferta, dado que una empresa o individuo produce y vende la producción total de un determinado bien o servicio, controla su venta, tras eliminar a todos los competidores reales o potenciales; o

tiene acceso exclusivo a una patente de la que otros productores no disponen.

La eliminación de la competencia y el control exclusivo de la oferta, permite el ejercicio de un manejo total sobre los precios, y el logro de beneficios excesivos o monopolistas.

La legislación de los principales países de economía de mercado ha establecido mecanismos de control, vigilancia y represión de entidades y prácticas monopolistas.

En el caso de México, de acuerdo con al artículo 28 de la Constitución, "...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".²⁸

"En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficiencia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener 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 competencia 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".²⁹

El mismo artículo establece que "no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto...; y las

²⁸ Artículo 28 Constitucional 1° párrafo.

²⁹ Artículo 28 Constitucional 2° párrafo

actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión..."³⁰

III. 6. Formas de Propiedad.

Las formas de propiedad es otra de las decisiones políticas fundamentales contenidas en la constitución; sin embargo antes de analizar éstas, se procederá a analizar el concepto jurídico de propiedad y el importante y trascendente principio de la llamada propiedad originaria.

De conformidad con nuestro Código Civil, la propiedad se define como el derecho de usar, gozar y disponer de una cosa en forma exclusiva y absoluta, con las restricciones establecidas en la ley.

De conformidad con la definición que sobre este tema nos da el maestro Rojina Villegas, la propiedad es "el poder que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto". A su vez, nuestro Código Civil la define en términos de su principal característica: "el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes" (artículo. 830).

El concepto de propiedad originaria está contenido en el artículo 27 de la Constitución, en su primer párrafo. que expresa que la "propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". De este

³⁰ Artículo 28 Constitucional 4º párrafo

precepto se desprende la existencia del concepto que ha estado sujeto a un importante debate doctrinario y jurisprudencial sobre su significado y alcances. Se trata de una disposición original de la Constitución, sin precedentes en el constitucionalismo mexicano.

Existen no menos de cinco distintas tendencias interpretativas del concepto propiedad originaria, y dentro de cada tendencia hay diversidad de matices. A continuación se enumeran:

- A) Teoría patrimonialista del Estado. Esta teoría considera que la nación mexicana, al independizarse de España, se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la corona española sobre tierras, aguas y accesiones de la Colonia.**

- B) Teoría de la integración del elemento físico al Estado. Esta teoría considera que la propiedad originaria significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consustancial e inseparable de la naturaleza de ésta.**

- C) Teoría que asimila el dominio eminente a la propiedad originaria. Esta teoría reconoce la soberanía del Estado para legislar sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional y que, en todo caso, la propiedad originaria no corresponde a la noción tradicional o común de la propiedad.**

- D) Teoría de la propiedad como función social y de los fines del Estado. Esta teoría considera que el primer párrafo del artículo 27 encuentra su más firme apoyo en la combinación de la moderna teoría de la propiedad como función social y de la teoría de los fines del Estado. De**

LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA
ECONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
CAPÍTULO III

esta combinación resulta que la propiedad privada es la manera más eficaz de utilizar la tierra, porque al explotarla el individuo no sólo colma sus necesidades, sino también las de la sociedad. Teniendo la propiedad una función social es indudable que corresponde al Estado vigilar e intervenir en su reparto, como medio para lograr el bienestar social.

- E) Teoría que en la propiedad originaria reconoce un derecho nuevo y singular. La Constitución actual, a diferencia de las del siglo pasado, no recoge el concepto clásico de dominio eminente del Estado, sino que consagra en favor de éste un dominio más concreto y real, que puede desplazar a la propiedad privada, convirtiendo los bienes privados a públicos, no por vía de expropiación sino en vía de regreso al propietario originario que es la nación.**

Uno de los principales problemas de interpretación que ofrece el primer párrafo del artículo 27 de la Constitución, es el del titular de la propiedad originaria. La disposición constitucional establece que corresponde a la "nación"; sin embargo, la doctrina tiende a inclinarse respecto de la consideración de que el Constituyente no utilizó el vocablo "nación" en sentido técnico y con una connotación sociológica, sino que quiso referirse al Estado. El Estado mexicano, en tanto que sujeto de derechos y obligaciones, es el único a quien puede atribuirse la propiedad de tierras y aguas.

Con base en estos dos conceptos: "propiedad" y "propiedad originaria" a continuación se analiza las formas de propiedad previstas en nuestro marco legal vigente y que forman parte de las decisiones políticas fundamentales en materia económica.

El artículo 27 de la Constitución construye un régimen triangular de propiedad, integrado por la propiedad privada, la propiedad pública y la propiedad social.

De este modo, la propiedad privada es tan sólo uno de los tres tipos de propiedad que reconoce y regula el orden jurídico mexicano. Este régimen triangular de la propiedad, no sólo se refiere a las tierras y aguas, sino que comprende también a los medios de producción. Lo anterior, aunado a las libertades individuales y sociales que en materia económica garantiza la Constitución y a las propias atribuciones del Estado para intervenir en el proceso económico, determina el carácter mixto de la economía mexicana. El actual párrafo tercero del artículo 25 dice: "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".

La Constitución vigente reconoce este derecho, pero con un sentido nuevo y con un contenido diverso, que es la más acabada manifestación del movimiento político-social de 1910. La Constitución de 1917 reconoce a la propiedad privada en el primer párrafo del artículo 27, ya transcrito.

Bajo este orden de ideas, y a partir del concepto de propiedad originaria de la nación, debe desprenderse que si bien es cierto que nuestra Constitución reconoce a la propiedad privada como un derecho público subjetivo, ya no la adopta en su sentido clásico individualista, ya no con una extensión absoluta, sino por el contrario, la reconoce como una propiedad limitada, derivada y precaria. Pero, reconocida así, es protegida mediante una serie de garantías, establecidas principalmente en los artículos 14, 16, 22 y 28 contra los actos arbitrarios de autoridad.

Sin embargo; la propiedad privada está sujeta principalmente a dos tipos distintos de limitaciones: la expropiación por causa de utilidad pública y las modalidades que dicte el interés público.

La expropiación es el acto de la administración pública derivado de una ley, por medio de la cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho por imperativos de interés, necesidad o utilidad social.

Por su parte, las modalidades a la propiedad privada están previstas en el párrafo tercero del artículo 27, en los siguientes términos: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...".

Estas modalidades constituyen el derecho que tiene el Estado para modificar el modo o atributos de la propiedad. En términos generales puede afirmarse que las modalidades se traducen en restricciones o limitaciones que se imponen al propietario, en forma temporal o transitoria, para usar, gozar y disponer de una cosa de su propiedad. Las diferencias entre modalidades y expropiación son evidentes: hay modalidad cuando todos o uno de los atributos de la propiedad se limitan o restringen, pero no se eliminan; en cambio, la expropiación supone la extinción de la nuda propiedad, cuando es total o la extinción de cualquiera de los otros dos atributos de la propiedad, en caso de ser parcial. Asimismo, la expropiación se hace mediante indemnización necesariamente y en las modalidades no hay indemnización.

La segunda de las formas de propiedad adoptadas por la legislación mexicana es el de la propiedad pública. Se puede conceptuar como el derecho real ejercido por entidades públicas con personalidad jurídica sobre bienes de dominio

público. El Estado goza, al igual que los particulares de derechos de propiedad cuyas características le son otorgadas en atención a la naturaleza del titular, de la relación entre el titular y el bien y del bien en sí mismo.

La propiedad pública es un derecho real en tanto que se manifiesta a través de una potestad sobre un conjunto de bienes. Su carácter es, en primer término, debido a que es ejercida por el Estado o sus organismos públicos con personalidad jurídica propia. En segundo lugar, la relación guardada entre el titular y el bien observa características distintas a las de la propiedad privada; dichas características se desprenden fundamentalmente de que tales bienes están fuera del comercio y consisten en que son: inalienables, imprescriptibles, inembargables.

Finalmente, el bien, objeto de la propiedad pública, debe ser exclusivamente un bien considerado por la ley como de dominio público. La Ley General de Bienes Nacionales (DO 8 de enero de 1982) enumera en su artículo 2o a los bienes de dominio público: de uso común, plataforma continental, zócalos submarinos de las islas, minerales, metales, metaloides, piedras preciosas, productos derivados de la descomposición de las rocas, combustibles, minerales, petróleo y carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos y gaseosos, espacio aéreo, mares territoriales, aguas marinas interiores, lagunas y esteros, lagunas interiores, ríos, inmuebles destinados al culto público, suelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores, inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, terrenos baldíos y los ganados al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de la Nación, servidumbres inmuebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles y las obras artísticas adheridas permanentemente a los inmuebles de la Federación.

Por lo que respecta a la inalienabilidad, ésta significa la imposibilidad de que una cosa pudo ser susceptible de apropiación por estar excluida del comercio (artículo 747 Código de Comercio) y, por lo tanto, el bien no puede ser objeto de ningún contrato traslativo de dominio.

Los bienes de dominio público son, adicionalmente, imprescriptibles lo cual implica la imposibilidad de que un tercero adquiera la propiedad de un bien por el hecho de poseerlo durante cierto tiempo. En el dominio privado, la prescripción adquisitiva se justifica en atención a la necesidad de que los bienes sean utilizados o estén en circulación en el mercado; sin embargo, debido a que los bienes de dominio público son de interés general, la Ley General de Bienes Nacionales excluye la procedencia de esta prescripción. Igualmente, por disposición legal, estos bienes no pueden ser objeto de embargo ni de acciones reivindicatorias o posesorias.

El tercer vértice del triángulo de las formas de propiedad en México, lo constituye la propiedad social, que a su vez está integrada por dos modalidades: la ejidal y comunal.

La propiedad ejidal como expresión es susceptible de varias acepciones, según los diferentes significados que recibe el vocablo ejido. Aquí tan sólo queremos recordar las dos nociones fundamentales del ejido, las cuales nos servirán para precisar mejor la idea de la propiedad ejidal que en ellas se implica.

Al ejido se le puede contemplar como una persona moral, como una gran unidad que se refiere tanto al núcleo de población, o elemento humano de que consta; también se refiere al conjunto de tierras, aguas y bosques que constituyen el objeto principal de la dotación respectiva; así

**LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA
ECONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
CAPÍTULO III**

como a los demás bienes, muebles e inmuebles, que sean susceptibles de ser adquiridos por el ejido como consecuencia del giro de sus actividades agroindustriales.

Pues bien, propiedad ejidal en sentido estricto sólo será la masa de bienes constituidos por las tierras, aguas y bosques que hayan sido el objeto de la dotación en cuestión. Dicha propiedad, en este caso, queda sujeta a un régimen muy especial, que posee un profundo sentido social, ya que la propia Constitución la caracteriza precisamente de social.

En un sentido más amplio, la propiedad ejidal podría confundirse con la noción de patrimonio ejidal. Esto es, equivaldría al conjunto de bienes, muebles e inmuebles de carácter social o privado que pertenecen al ejido en cuanto conjunto de elementos humanos y materiales, o en cuanto persona jurídica a la que se le reconocen unas especiales prerrogativas, entre las que destaca su singular capacidad de obrar.

La propiedad ejidal, en todo caso, puede ser objeto de explotación tanto bajo un régimen de parcelación individualizada como bajo un régimen colectivo. La parcelación tiene lugar cuando no es posible o recomendable, desde el punto de vista económico, la explotación colectiva, generalmente esta precisión se encuentra contenida en la propia resolución de dotación. En cambio, la explotación colectiva tendrá lugar cuando así lo determinen los propios ejidatarios y dicha determinación sea aprobada por el presidente de la República, principalmente cuando se pretenda operar sobre recursos boscosos o forestales, sobre recursos ganaderos o cuando la explotación individual resulte antieconómica. Todavía, además de las formas de explotación individual y colectiva, se suele admitir una forma mixta, que es la prevista por la ley para los supuestos en que después de haberse efectuado la parcelación de las tierras

LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA
ECONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
CAPÍTULO III

ejidales, se dejen aprovechamientos colectivos, tal como sucede respecto a pastos, eras e inclusive aprovechamientos boscosos.

La otra modalidad de la propiedad social en México es la propiedad comunal. En sentido estricto, es aquella propiedad, atribuida, con las limitaciones constitucionales, a rancherías, condueñazgos, pueblos, tribus, congregaciones y demás comunidades precisamente para ser explotada en común. Es la propiedad de las llamadas comunidades indígenas, antes de ser explotada bajo un régimen individualizado en todo o en parte, que es otra de las posibilidades previstas en la legislación agraria.

En un sentido más amplio, podremos descubrir propiedad comunal tanto en aquellos ejidos, en los que alguna parte de sus tierras, bosques o aguas, sea explotada en común, al mismo tiempo que la parte restante es explotada bajo el régimen del reparto individualizado; igualmente constituirán propiedad comunal, aquellas tierras, bosques y aguas de una comunidad agraria, que habiendo resuelto transformarse en ejido, o cambiar su régimen de comunal al de explotación individual, deja alguna porción para ser aprovechada en común. Esto es, debemos en cada supuesto analizar primero cuál es el estado en que se encuentra el núcleo de población a cuyo favor se reconoció el derecho de la propiedad comunal y comprobar si éste permanece o no bajo dicho régimen, toda vez que le ley agraria prevé la posibilidad y aún la necesidad de que estas comunidades se transformen en ejidos o adopten formas de explotación individual, cuando sea la manera más adecuada para el mejor aprovechamiento de tales bienes.

Las características de este tipo de propiedad, son las de que se trata de bienes inalienables, inembargables, intransferibles e imprescriptibles, correspondiendo

**LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA
ECONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
CAPÍTULO III**

únicamente al gobierno federal el derecho para proceder, en ciertos supuestos, a la desafectación de los mismos y a su posible expropiación.

La Constitución de 1917, como parte de la reforma agraria dispuso, primero que se reconocieran como propiedad comunal todas las tierras, bosques y aguas de los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás comunidades que tuvieran o que les hubieran pertenecido en el pasado, dejando nulas las enajenaciones efectuadas por las leyes desamortizadoras, con el derecho para que se las restituyesen, o en su caso para que recibieran nuevas dotaciones y ampliaciones, de manera que pudieran ser bastantes para cubrir sus necesidades presentes y futuras. En segundo lugar, estableció dicha C la posibilidad para que esta propiedad comunal pudiera ser aprovechada bajo el régimen tradicional de en común, bajo un régimen individualizado o bajo un régimen mixto, según más conviniera en cada caso, pudiéndose o no transformar dichas comunidades en ejidos.

Cuando la comunidad se transforma en ejido, entonces se le aplica el régimen legal correspondiente a dicho ejido goza de personalidad jurídica y de la máxima capacidad para obrar. En cambio, cuando, la comunidad permanece como tal, no goza de personalidad jurídica propia, pero sí de una muy amplia capacidad de obrar y de todos los beneficios reconocidos para el ejido. No se les reconoció dicha personalidad, porque ésta sería suplida por los ayuntamientos respectivos, sobre todo cuando se tratase de defender sus bienes y sus prerrogativas. Según se dijo durante los debates que provocó en el Constituyente el artículo 27 constitucional.

III. 7. Distribución de la Riqueza.

Otro de los factores determinantes de la vida económica del país y que se han convertido en decisiones políticas fundamentales o paradigmas constitucionales es la forma y mecanismos mediante los cuales se distribuye la riqueza en México.

Cualquier sociedad, de cualquier tiempo, decide cómo y cuándo participa de la riqueza a sus integrantes. Este tema en particular podría ser la parte central sobre la explicación de del desarrollo de las comunidades humanas a lo largo del tiempo. De hecho, Carlos Marx³¹, el principal crítico del sistema capitalista, basa sus estudios de la historia de la humanidad precisamente en las formas en que las sociedades distribuyen su producto social y, con base en este principio formó la llamada “interpretación materialista de la historia”.

En el caso de México, también las fuerzas políticas dominantes han decidido sobre este tema: las formas en que los individuos participan en la riqueza colectiva.

Los conceptos que se estudian clásicamente son: el salario, el lucro (ganancia), la renta y el interés, que son las cuatro categorías que casi siempre constituyen la estructura de la distribución del ingreso. Es la forma en que el ingreso o renta nacional se divide entre los factores de la producción (distribución funcional del ingreso) o entre los individuos y las familias (distribución personal del ingreso). El puente entre estos dos criterios tiene relación con la distribución de la propiedad de los medios de producción y con la productividad relativa de dichos activos.

³¹ Marx Kart. Crítica a la Economía Política. F.C.E. México 1988. Pág. 94.

Por lo tanto, se procederá al análisis de estos cuatro factores.

- Salario. En primer término, en cuanto al salario entenderemos la remuneración, por lo general, en dinero y excepcionalmente en especie, que se paga a la persona que hace un trabajo para otra, en virtud de un contrato de trabajo o un mandato remunerado. En el contrato de trabajo, por lo común, se sustituye la palabra salario por sueldos para los empleados.

De conformidad con lo que establece la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 Constitucional el salario: "Es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo"³². Se trata de una institución fundamental del derecho del trabajo que representa la base del sustento material de los trabajadores y de sus familias.

La integración del salario se determina en el ordenamiento mexicano mediante un sistema mixto que, por una parte, enuncia elementos como el pago en efectivo cotidiano-cuota diaria; las gratificaciones, percepciones, comisiones y las prestaciones en especie, y, por otra, reconoce la fórmula general de que el salario comprende cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo.³³

Para la fijación de los salarios nuestro derecho utiliza también un sistema mixto que abandona a la libre voluntad de los trabajadores y patrones el monto de los salarios, amén de introducir un cuerpo de limitaciones tutelares. Entre estas pueden citarse la imposibilidad de acordar niveles inferiores a los mínimos fijados por la ley³⁴; y la obligación del pago de salarios remuneradores en base a la cantidad y calidad de los

³² Artículo 82 de la Ley Federal del Trabajo.

³³ Artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo.

³⁴ Artículo 85 de la Ley Federal del Trabajo.

servicios³⁵. Para la preservación de este derecho converge la intervención de las autoridades laborales para revisar o modificar las condiciones de trabajo y en su caso establecer los salarios remuneradores respectivos³⁶. Otra limitación fundamental es el principio de igualdad de salarios para trabajos iguales³⁷. Cabe mencionar que aunque merece su estudio pormenorizado, el salario mínimo también es entendido como una limitante a la libre fijación de los salarios.

Como figura inherente al salario, nuestro derecho reglamenta el aguinaldo, prestación que comprende cuando menos quince días de sueldo y que habrá de ser cubierto antes del día 20 de diciembre del año que corresponda.

Nuestro ordenamiento positivo reglamenta diversas medidas protectoras del salario y del patrimonio de las familias de los trabajadores.

Esta es la primera forma y la más común en que un individuo participa del producto nacional.

- Lucro. La segunda forma de participación en la riqueza nacional, es lo que en términos económicos conocemos como *lucro*, ganancia o provecho. Desde el punto de vista jurídico es la ganancia o utilidad obtenida en la celebración de ciertos actos jurídicos, que el ordenamiento legal califica de lícita o ilícita, según su exceso o proporción, para atribuirle determinadas consecuencias de derecho.

Los términos "lucro", "especulación comercial" e "interés", suelen utilizarse con frecuencia como sinónimos por lo que conviene hacer su distinción:

³⁵ Artículo 123, apartado A fracc. XXVII y 85 de la Ley Federal del Trabajo.

³⁶ Artículo 57 de la Ley Federal del trabajo.

³⁷ Artículo 123, apartado A fracc. VII de la Constitución.

LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA
ECONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
CAPÍTULO III

Por especulación comercial debe entenderse la realización ordinaria o habitual de actos que el Código de Comercio, reputa como comerciales y que tengan como fin obtener un lucro³⁸. Por lo tanto, el lucro es la ganancia obtenida, el resultado de una actividad, y la especulación es el propósito de ese resultado.

La intención o propósito de lucro es utilizado por el legislador para determinar como comerciales ciertos actos o ciertas empresas que persigan o tengan dicho fin, que tengan una finalidad especulativa propiamente dicha. Así, serán actos civiles, regulados por el derecho común, los que no persigan fines de lucro; y actos comerciales, los que se realicen con la intención o el propósito de obtener ganancias.

Sin embargo, el concepto jurídico de lucro coincide con el gramatical: “ganancia o provecho que se saca de algo”, según el diccionario de la lengua³⁹. Por tanto, es lucro, tanto la ganancia obtenida como resultado de una actividad, como el ahorro que se logra en ella.

Esta es la segunda forma de obtener parte de la riqueza nacional, mediante la obtención de un lucro, beneficio o ganancia, mediante los mecanismos económicos y, posteriormente jurídicos contenidos en nuestra legislación vigente.

- Renta. El tercer elemento que conforma el mecanismo de la distribución de la riqueza es la *renta*, concepto económico que, en principio podemos entender como el conjunto de frutos civiles y naturales que periódicamente produce un bien, un grupo de bienes o el conjunto de los bienes de una persona.

³⁸ Artículo 75 del Código de Comercio, fracc. I y II

³⁹ Diccionario de la Real Académica de la Lengua.

LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA
ECONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
CAPÍTULO III

También se le puede otorgar la acepción de de tasa o suma de dinero que recibe una persona como contraprestación de una concesión, uso del dominio público o servicio público.

El concepto de renta en materia fiscal es el más importante para el impuesto que recae sobre dicho ingreso global.

El impuesto sobre la renta se divide en dos grandes sectores, el impuesto que grava la renta de las personas físicas y el que recae sobre la renta de las empresas. De esta forma se comprende todo tipo de ingreso de una persona, ya que necesariamente deberá destinarse al consumo o a la acumulación en cualquiera de sus formas durante un periodo específico.

Una nota distintiva entre el concepto de renta y el de ingreso es que el primero es genérico y el segundo es una especie de aquel. Esto es, se entiende por renta la suma de todos los ingresos, por lo que la renta de una persona es global y puede estar integrada por la suma de ingresos provenientes de diversas fuentes. Así, si bien en algunos contextos puede usarse renta como sinónimo de ingreso conviene precisar para mayor claridad que este último, es parte de aquellos por lo que el sinónimo específico de renta es ingreso global.

Por otra parte, en el caso del impuesto sobre la renta de las empresas, la renta coincide con la utilidad neta obtenida en un periodo determinado de tiempo.

Tanto en el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas como en el de las empresas, el objeto del gravamen coincide con la base de la imposición que es la renta, la cual es también el elemento más importante de la estructura del impuesto.

En cuanto al impuesto sobre la renta de las personas físicas conviene recordar que este es un gravamen directo, personal y de tasa variable que grava la renta o ingreso global del sujeto. Es el gravamen que mejor se adapta al principio de la capacidad de pago. Esto es, al ser la renta neta una medida de capacidad del sujeto para demandar bienes y servicios, se le considera un buen indicador de la capacidad para contribuir para el financiamiento del sector público. Es también un impuesto flexible ya que puede adaptarse a los diversos niveles de renta y debe tener aplicación progresiva.

Al respecto la legislación mexicana sobre al materia señala: "las personas físicas y las morales están obligadas al pago del impuesto sobre la renta en los siguientes casos: I. Los residentes en México, respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan II. Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento; III. Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional cuando no tengan un establecimiento permanente en el país o cuando teniéndolo, estos ingresos no sean atribuibles a dicho establecimiento"⁴⁰. Posteriormente la Ley del Impuesto sobre la Renta precisa a los sujetos, el objeto y la base del gravamen.

Por lo tanto, la renta es una de las formas importantes de la distribución e la riqueza, entendida ésta como un ingreso constante periódico y permanente para lo cual debe el beneficiario tener los derechos, objetivos y subjetivos, para recibirlos y uso y disfrute de ellos.

- Interés. El cuarto y, último elemento referente a la distribución de la riqueza es el *interés* que para fines

⁴⁰ Ley del Impuesto sobre la Renta, artículo 1°

económicos, vinculado a la terminología jurídica, debemos entenderlo como la renta producida por el capital dado en préstamo o que se debe, los que se calculan sobre un capital acrecentado con los intereses acumulados.

En un sentido estricto, se identifica con el provecho, rendimiento o utilidad que se obtiene del capital (dinero). Asimismo, puede considerarse como el beneficio económico que se logra de cualquier clase de inversión. En un sentido más amplio: compensación en dinero o en cualquier valor que recibe el acreedor en forma accesoria al cumplimiento de una obligación.

El Código Civil, al fijar su naturaleza los califica como frutos civiles y no merman la esencia y cantidad del bien del cual provienen.⁴¹

En relación con su justificación siempre ha sido cuestionada, ya Aristóteles advertía que el dinero debe ser estéril (pecunia non parit pecuniam); igual criterio sustentaba el cristianismo: "Dad prestado sin esperar por eso nada". En cuanto toca a la legitimidad moral de los intereses, ello se ve superado y se habla sobre su justificación: el dinero es una mercancía que puede ser alquilada o vendida como todas las otras; el dinero es el signo de los valores y estos pueden ser arrendados; existe una privación de su uso por parte de quien lo presta: debe gratificársele.

Los intereses se regulan fundamentalmente en los capítulos relativos al mutuo en el Código de Comercio y al préstamo mercantil en Código Civil.

En cuanto a su regulación, en materia mercantil, "toda prestación pactada a favor del acreedor que consta

⁴¹ Código Civil, artículo 893

LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA
ECONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
CAPÍTULO III

precisamente por escrito, se reputará interés⁴². El interés es legal (9% anual en derecho común artículo 2395 del Código de Civil y 6% anual en materia comercial artículo 362 del Código de Comercio) y se aplica cuando no haya pacto sobre ellos, o habiéndolo, éstos sean usurarios y convencional.

El Código Civil, bajo pena de nulidad, prohíbe que los intereses vencidos y no pagados, devenguen a su vez intereses (anatocismo), salvo que haya convenio posterior sobre el particular⁴³, en tanto que el Código de Comercio sí autoriza su capitalización, siempre y cuando conste de manera expresa la voluntad de los contratantes en ese sentido⁴⁴.

Por lo que se refiere a la usura (cuando hay una evidente desproporción en los intereses), se dice que son usurarios⁴⁵; sin embargo, ni nuestra legislación, ni la Suprema Corte de Justicia han establecido criterios para fijar los límites lícitos de los intereses convencionales, por lo que debe acudir a los usos, a la moral y a las buenas costumbres; es decir, a lo que el ordinario se pacta en las transacciones. En el derecho común, en contra de la usura solo se instrumenta la reducción equitativa⁴⁶. Por lo tanto, en relación con los intereses pagados no hay reducción ni restitución. Por otra parte, el derecho público reprime la usura bajo la institución del fraude en los casos de interés desproporcionado, explotando la ignorancia o las malas condiciones del sujeto pasivo (víctima)⁴⁷. De esta manera, quien recibe el préstamo usurario tendrá dos acciones: una civil para obtener reducción y las consecuencias restitutorias de la nulidad, y, una penal, mediante la correspondiente denuncia al Ministerio Público para la restitución y la reparación del daño.

⁴² Código de Comercio, artículo 361

⁴³ Código Civil, artículo 2397

⁴⁴ Código de Comercio, artículo 363

⁴⁵ Código Civil, artículo 2395

⁴⁶ Código Civil, artículo 2395

⁴⁷ Código Penal, artículo 387, frac. VIII

Estos son los cuatro elementos que componen la distribución de la riqueza en México: el salario, el lucro, la renta y el interés. Formas establecidas en la normatividad vigente y que la vida a la actividad económica en su conjunto.

III. 8. Comentarios.

Como ha quedado expresado en los anteriores capítulos las fuerzas políticas de una nación adoptan decisiones políticas fundamentales que se convierten en norma jurídica que garantiza su aplicación y permanencia. En este capítulo se han descrito los principales paradigmas que forman y establecen la normatividad de la convivencia de la sociedad mexicana. La economía mixta; la rectoría del Estado; la planeación democrática; el nacionalismo económico; el libre mercado; las formas de propiedad y la distribución de la riqueza.

Estos principios, en su conjunto han determinado las formas de producir y distribuir los bienes y servicios de la sociedad mexicana y las maneras de distribuir la riqueza entre sus integrantes, consideraciones, elementos y circunstancias que se incorporan de forma permanente en la norma jurídica y que alcanzan su expresión máxima en el texto Constitucional.

IV. ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO MEXICANO

IV. 1. MARCO NORMATIVO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO ECONÓMICO.

El Estado mexicano contemporáneo es consecuencia, como ha quedado señalado en los capítulos anteriores, de decisiones políticas fundamentales que han asumido los grupos hegemónicos de la sociedad que, posteriormente, se han ido convirtiendo en norma constitucional, particularmente en la materia económica. Así mismo, le ha correspondido planificar el orden económico general y garantizar la capacidad de competencia de los mercados⁴⁸, para que funcione como mecanismo de control de los monopolios y de los oligopolios, evitando o reduciendo la concentración de poder en los mercados, ordenando y fomentando la competencia.

Sin embargo, las nuevas condiciones impuestas por la globalización, que se orientan exclusivamente a la economía de mercado, abierta de forma integral al financiamiento internacional y al capital sin nacionalidad, colocan a nuestra Nación en una dualidad ideológica y pragmática. Dos circunstancias: la primera que nos señala el camino del desarrollo hacia dentro; y la segunda, que nos impone un modelo globalizado.

Estas dos realidades que coexisten marcan el modelo y la situación económica de nuestro país. Por un lado esquemas tradicionales de producción, fundamentalmente en los sectores primarios; y por el otro, un moderno sector exportador “apalancado” con capitales multinacionales atendiendo mercados globales.

⁴⁸ Art. 28 Constitucional.

Ante esta situación de hecho, es menester revisar la estructura económica que se ha dado a sí el Estado mexicano para atender sus compromisos de desarrollo y bienestar colectivo.

En primer término se debe destacar la fundamentación del derecho económico que encuentra su expresión en la propia Constitución. Principios que han sido expuestos con amplitud en el capítulo anterior del presente trabajo, como son: la economía mixta; la rectoría del Estado; el nacionalismo económico; el libre mercado; las diversas formas de propiedad; y, la distribución de la riqueza. Estos principios fueron explicitados algunos e incorporados otros en las reformas constitucionales de 1983. Marco normativo que establece cuestiones fundamentales en materia económica.

Para llevar a cabo esta tarea, la propia Constitución establece la distribución de las competencias entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, señalando que es el primero, a través de su titular (Presidente de la República y sus secretarios) quienes tienen la mayor presencia en la planeación, orientación y ejecución de las normas de derecho económico establecidas a nivel constitucional.

Sin embargo, el Poder Legislativo juega un papel básico en la aprobación de los cuerpos normativos que dan contenido a los preceptos constitucionales comentados.

IV. 2. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MATERIA ECONÓMICA.

El artículo 73 de la Constitución establece las facultades del Congreso de la Unión, entre las cuales destacan las de contenido económico.

Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero⁴⁹ las sistematizan de la siguiente manera:

Las facultades otorgadas al Poder Legislativo federal pueden clasificarse en tres grupos:

- a) Las que pertenecen al Congreso de la Unión y que ejercen ambas cámaras en forma separada y sucesiva. Son las consignadas en este artículo;**
- b) Las que son exclusivas y propias de la Cámara de Diputados (art. 74) o de la de Senadores (art. 76). En este caso las funciones las ejercen cada una, en forma totalmente independiente de la otra, y**
- c) La que, siendo iguales para ambas cámaras, ejercen cada una por separado, sin intervención de la otra (art. 77).**

Las 30 fracciones del citado artículo 73 otorgan al Congreso la facultad de 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.

Las facultades expresas de que tratan las 29 primeras fracciones, más las consignadas en las XXIX-B, C, D, E, F, G y H, se pueden clasificar en:

- 1. *Facultades en materia de división territorial.* Son las que establecen las fracciones I, III, IV y V: admitir nuevos estados a la Unión; formar nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes; arreglar conflictos de límites entre los estados, cuando no tengan carácter de contienda judicial, pues de lo contrario corresponde resolver el conflicto a la Suprema Corte, y cambiar de residencia a los supremos poderes de la federación, en cuyo caso surgiría,**

⁴⁹ Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, *Mexicano: esta es tú Constitución*. Porrúa. México 1999.

por mandato constitucional, el estado del Valle de México en el lugar que hoy ocupa el Distrito Federal.

2. ***Facultades en relación con el Distrito Federal.*** La fracción VI faculta al Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en todo lo concerniente a la Ciudad de México que no se encuentre expresamente reservado a la Asamblea de Representantes. De esta manera, la reforma de 1993 ha cambiado sustancialmente el contenido de esa fracción que anteriormente confería una competencia legislativa muy amplia al órgano federal (Congreso de la Unión) y sólo una atribución reglamentaria al local (Asamblea de Representantes), además de regular todo lo referente al ejercicio del gobierno del Distrito Federal, que, con la citada reforma, ahora se ubica en el artículo 122 de la Constitución.

3. ***Facultades en materia hacendaria.*** Es función legislativa la expedición de la Ley de Ingresos. La vida misma del Estado requiere que su administración realice gastos, pero las autoridades no pueden disponer libremente del dinero que recauden, sino que deben hacerlo de acuerdo con el presupuesto de egresos (gasto) que anualmente aprueba la Cámara de Diputados.

Cuando gastos públicos excepcionales no puedan ser cubiertos con los ingresos ordinarios, el Congreso puede dar las bases al Ejecutivo para la celebración de empréstitos, y posteriormente aprobarlos. Empréstitos son los préstamos hechos al Estado y que aumentan su deuda pública (frac. VIII).

Debe también legislar en todo lo relativo a la moneda (frac. XVIII), por ejemplo: determinar cuál es la unidad monetaria mexicana, sus múltiplos y submúltiplos, fijar el carácter obligatorio de su circulación, etcétera.

4. ***Facultades respecto al comercio entre los estados.*** La fracción IX del artículo 73 está relacionada con los artículos 117 –fracs. IV, V, VI y VII- y 131. Autoriza al Congreso para impedir que entre los estados que integran la Federación mexicana se establezcan restricciones en cuanto al comercio, esto, es, para evitar todo aquello que dificulte el libre tránsito de mercancías. Lo contrario, es decir, la aceptación de impuestos alcabalariorios entre los estados de la Unión, conduciría a restringir el tráfico comercial, por tanto a propiciar una economía cerrada entre las entidades federativas, en perjuicio de su propia existencia y de la vida nacional.

5. ***Facultades respecto a materias que por su importancia deben estar consignadas en leyes federales.*** La Constitución, en su artículo 73 en las fracciones X, XVI, XVII, XIX, XX, XXI, XXII y XXV, precisa las materias que, declaradas federales, corresponde reglamentar al Congreso de la Unión.

Así, por ejemplo, la fracción X faculta al Congreso a expedir leyes sobre hidrocarburos, minería –recursos no renovables-, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, y energías eléctrica y nuclear, banco único de emisión –Banco de México-, trabajo y otros asuntos de especial importancia para el desarrollo económico del país.

6. ***Facultades en materia económica.*** Con las reformas a los artículos 25, 26 y 28 se creó una nueva base económica que tuvo su necesaria complementación legislativa al adicionar este precepto con las fracciones XXIX-D, E y F, según decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1982 y 3 de febrero de 1983.

Falta página

N° 83

y por las leyes. Está obligado a cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República y las leyes que de ella emanan [...]»⁵⁰

El artículo 89 constitucional señala de modo genérico las atribuciones del Ejecutivo federal, siendo de contenido económico las siguientes:

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

Por lo que se refiere a la ejecución de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, se considera la principal fuente de atribuciones en materia económica del Ejecutivo federal, toda vez que el Congreso (art. 73 Constitucional) está facultado para expedir las leyes necesarias con el objeto de:

- **Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (frac. VII).**
- **Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraen durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 (frac. VIII).**
- **Para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones (frac. IX).**

⁵⁰ Miguel de la Madrid Hurtado, El ejercicio de las facultades presupuestales, Porrúa, México, 1998. p. 45

**LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECONÓMICA
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA.
CAPÍTULO IV**

- **Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas (frac. XVIII).**
- **Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor (frac. XXIV).**
- **Para establecer contribuciones sobre el comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4°. Y 5°. Del artículo 27 sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y contribuciones especiales (frac. XXIX).**
- **Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social (frac. XXIX-D).**
- **Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios (frac. XXIX-E).**
- **Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (frac. XXIX-F).**

Por su parte el artículo 89 de la Constitución otorga al Presidente de la República las siguientes facultades:

- **Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción**

de dicha política, el Titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (frac. X).

- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación (frac. XIII).
- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución (frac. XX).

Esta última disposición de la pauta para analizar toda la Constitución, sin embargo, es muy importante tomar en cuenta que muchas de las disposiciones constitucionales tienen consecuencias de tipo económico, sin embargo, las disposiciones que analizaremos serán aquellas que tanto por sus consecuencias como por su naturaleza misma, sean de tipo económico.

Los principales artículos son, como ya se ha señalado:

Artículo 25. Establece la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, señalando la intervención del sector público, social y privado, correspondiendo de manera exclusiva al sector público el desarrollo en las áreas estratégicas señaladas por el artículo 28, lo cual resulta de trascendencia debido a que regula la intervención del Ejecutivo Federal en los diversos sectores económicos, según la actividad de que se trate.

Artículo 26. Señala la obligación del Estado de organizar la planeación democrática del desarrollo

nacional mediante la elaboración de los planes y programas de desarrollo, los cuales se realizan a nivel federal, estatal y regional, debiendo estos últimos apegarse al contenido del primero. La trascendencia de dichos planes es que definen la política a seguirse durante el sexenio, y en consecuencia dan la guía para la actuación de la Administración Pública.

Estos dos artículos son fundamentales en materia económica, por lo referente a la función del Ejecutivo, no obstante el hacer mención al Estado como entre global y abstracto, el encargado de llevar a cabo las acciones tendientes a dar cumplimiento a las disposiciones ahí señaladas es el Ejecutivo Federal, según señala el mismo artículo 26.

Artículo 27. Este artículo es uno de los de mayor contenido económico, pues señala las modalidades, características y restricciones del derecho de propiedad. La facultad del Ejecutivo Federal en esta materia, se observa fundamentalmente en lo relativo a la "expropiación".

Artículo 28. Prohíbe los monopolios, prácticas monopólicas, estancos y exenciones de impuestos (entre otros). Las atribuciones en materia económica del Ejecutivo Federal, derivadas de este precepto, hallan su fundamento en las diversas leyes reglamentarias de este artículo (las cuales por supuesto son federales), siendo la principal la Ley Federal de Competencia Económica.

Artículo 31. Señala la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público y de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Aquí la intervención del Ejecutivo se da en cuanto al ejercicio del gasto público.

Artículo 131. Establece que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de los productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Esta facultad es muy importante, pues es el fundamento de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de comercio exterior, con el objeto de regular la economía del país, como dicho artículo lo señala.

IV. 4. COMENTARIOS.

El Estado mexicano ha decidido la forma en que se organiza para cumplir con sus fines de alcanzar mejores niveles de bienestar para la población en su conjunto. Estas determinaciones se han convertido en mandato constitucional, en el que se establecen derechos, obligaciones para los agentes económicos que participan en las actividades productivas de la nación.

Desde sus orígenes la Constitución mexicana determinó en su forma de gobierno y en las facultades que le otorga a cada poder y nivel de gobierno, las formas y características propias de su organización. En consecuencia la norma constitucional en materia económica ha transitado por diversas formas, dependiendo del modelo en turno. En ocasiones se le han otorgado al ejecutivo las más amplias facultades para decidir y actuar en la materia; situación que en la actualidad se trata de acotar; lo mismo sucede con el poder legislativo que, en este momento, se encuentra en la lucha política frente al legislativo para hacer valer sus

atribuciones y facultades en materia económica y, si es posible, ampliarlas.

Bajo esta perspectiva se puede concluir que la organización económica del Estado, a través del gobierno, se distribuye entre las facultades que la Constitución le otorga al poder legislativo y al poder ejecutivo. Situación que favorece y fortalece al segundo en la toma de decisiones y ejecución de acciones. Es precisamente esta condición la que le otorga a nuestro régimen político la característica de ser presidencialista por las facultades constitucionales y metaconstitucionales que ejerce en este ámbito <y en otros también> el presidente de la república. Muchas de ellas demasiado amplias y con posibilidades de ejercerlas en forma discrecional.

Particular atención merece el hecho de que el Ejecutivo Federal, al ser propiamente él quien coordina la política exterior, tiene la capacidad legal de negociar acuerdos comerciales, económicos, financieros, que por las características particulares del Artículo 133 Constitucional se convierten, en forma automática, en ley suprema de la nación.

V. INSTRUMENTOS DEL ESTADO MEXICANO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

Como ha quedado descrito en los capítulos anteriores la nación mexicana está organizada en todos los ámbitos de la vida social a partir de decisiones políticas fundamentales que han sido impulsadas por grupos de poder político, que se convierten en norma jurídica para procurar su permanencia. La materia económica no ha sido la excepción, estas decisiones fundamentales han ido conformando un cuerpo legislativo que se ha ido incorporando como norma constitucional, a lo largo de los diversos capítulos que la integran.

Es a partir de estas disposiciones que se define el contenido económico de nuestra Constitución, la cual incorpora los principios políticos fundamentales que ya han sido expuestos en el capítulo III del presente trabajo. Para dar cumplimiento a estos mandatos constitucionales, el Estado Mexicano se ha organizado, determinando las atribuciones y facultades de la federación y de las entidades federativas; y, del poder ejecutivo del legislativo.

Ahora bien, corresponde al presente capítulo analizar los diversos instrumentos de que dispone el Estado Mexicano para cumplir con su cometido de promover e impulsar el desarrollo económico.

V. 1. Plan Nacional de Desarrollo.

La participación del Estado en la economía se desarrolla a través de lo que se ha llamado el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que se constituyen y regula de acuerdo a las normas de la Constitución en sus artículos 3, 5, 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123, 131.

Los principios rectores en materia económica fueron reformados y adicionados substancialmente en febrero de 1983 respecto al contenido de los artículos 25, 26, 27, 28, y los incisos D), E) y F) adicionados a la fracción XXIX del 73. Estas reformas constitucionales promovidas por el Ejecutivo Federal, así como la expedición de la Ley de Planeación, publicada el 5 de enero de 1983, han establecido los principios rectores de las actividades, las líneas generales y bases organizativas para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Con base en el marco jurídico señalado, se determina que una de las prioridades del gobierno es garantizar el orden público, con respeto a las libertades y derechos de los mexicanos y al Estado de derecho.

Se procura establecer las bases para un desarrollo económico sólido que permita revertir la condición de pobreza en la que viven muchos mexicanos y alcanzar mejores niveles de prosperidad y calidad de vida.

Por ello, con base en el fundamento legal a que obedece el Plan Nacional de Desarrollo, cada seis años se presenta al pueblo de México el documento que describe el país que se pretende alcanzar en su condición humana. Dicho documento contiene los compromisos y los lineamientos del gobierno expresados en objetivos y estrategias concretas.

El Plan Nacional de Desarrollo pone ante la opinión de los ciudadanos lo que el gobierno se propone hacer junto con la sociedad, para que sea visto como un compendio en el que todo mexicano puede consultar lo que el gobierno planea hacer por ellos. Para que los técnicos de la planeación y de la administración pública lo vean como instrumento básico que define criterios, prioridades y fundamentos de elaboración de las políticas públicas. Al mismo tiempo, para que los orientadores y líderes de opinión encuentren en él una presentación sistemática de los compromisos de gobierno.

Es un marco integral de desarrollo que se presenta a la sociedad, que permite pensar de manera más estratégica en las prioridades, políticas, programas, proyectos y reformas que deben emprenderse para lograr los objetivos propuestos, pero sin que se conviertan en un marco rígido y limitante.

El Plan establece los objetivos que permiten realizar los cambios medulares que el gobierno impulsa en los distintos ámbitos nacionales. Es la guía del poder Ejecutivo Federal que, acatando el mandato constitucional, para poner en marcha o continuar los programas de alcance nacional para alcanzar mejores niveles de bienestar.

Particularmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 fue formulado a partir de tres comisiones de trabajo que agruparon las dependencias y entidades de la administración pública federal: la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, la Comisión para el Crecimiento con Calidad y la Comisión de Orden y Respeto.

Como resultado de dicho trabajo se estructuró un documento que está integrado por ocho apartados o capítulos: 1. Introducción, 2. Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, 3. México: hacia un despegue acelerado, 4. El Poder Ejecutivo Federal, 2000 – 2006, 5. Área de desarrollo social y humano, 6. Área de crecimiento con calidad 7. Área de orden y respeto 8. Compromisos con México. Así mismo tiene diversos anexos con relación de temas para la elaboración de programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales.

Particular mención merece la metodología empleada para su formulación. Se definió el entorno en el cual se construye el Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se le otorga particular atención a la conformación demográfica nacional, a la transición social, económica y política. De igual manera se establecen propósitos con un horizonte al 2025, se define la misión del gobierno federal, sus principios rectores y sus políticas. Para lograrlas se puntualizan los requerimientos:

Buen gobierno, fianzas públicas sanas, cambios en la estructura del Poder Ejecutivo Federal y una revolución educativa.

Ahora bien, para llevar a cabo la planeación en general y en particular es menester tomar en cuenta la legislación secundaria: La Ley de Planeación. Esta Ley se organiza en siete capítulos y una sección de transitorios. En el Capítulo Tercero de este documento se realiza una breve descripción del contenido y alcance de dicha normatividad en materia de planeación.

Este es, el Plan Nacional de Desarrollo, el primer instrumento de que dispone el Estado Mexicano para dar cumplimiento al mandato constitucional de promover y propiciar el bienestar general, sus elementos jurídicos esenciales son que: sus disposiciones para las dependencias y entidades que conforman el gobierno federal tiene el carácter de obligatorias; para los poderes estatales y municipales son inductivas; y para los sectores social y privado solo tienen la calidad de recomendación o sugerencia.

V. 2. Política Monetaria.

La teoría económica más extrema sobre el liberalismo económico establece que la función del Estado en la sociedad debe limitarse, exclusivamente, a garantizar la seguridad de sus integrantes y a administrar la justicia. En la realidad no existe ninguna nación que aplique a ultranza este principio fundamental, en todas, en menor o mayor medida, existe la intervención del Estado en la economía.

Cualquier nación, con independencia del modelo político o ideológico, se reserva para sí mismo la expedición de moneda y la función esencial de banca central; ya que se ha comprendido con absoluta claridad que el dinero es una mercancía que se intercambia y que tiene un valor específico; así mismo, la moneda, dinero, divisa o cualquier otra denominación que se le aplique, forma parte fundamental e indispensable en cualquier proceso

productivo. Por lo tanto resulta prioritario para cualquier Estado su emisión, control e intercambio.

En los Estados Unidos de América, lugar donde se predica en todas la universidades, centros de investigación y estudio el dogma de la no intervención estatal en la economía, el principal instrumento de conducción de las políticas públicas en materia económica es la conducción monetaria por parte del gobierno. El control de la masa monetaria en circulación; en especial el establecimiento de las tasas de interés primarias y secundarias; y las políticas internacionales para el intercambio de divisas.

Con la definición de estos criterios se aumenta o disminuye el ahorro y la inversión internos; se incrementa o se limita el comercio internacional; se incentiva o se deprime la creación de empleos; se ajusta el déficit presupuestal; en fin, solo con el control de la política monetaria se orienta la economía en general, en un sentido o en otro.

Por lo tanto, se concluye que en todos los países el principal instrumento para la conducción económica lo constituye la política monetaria.

En el caso de México, la definición y conducción de la política monetaria está bajo la responsabilidad del organismo constitucional autónomo denominado Banco de México. Es mediante una importante reforma al artículo 28 constitucional⁵¹ que se establece la naturaleza jurídica del Banco de México y sus funciones, para quedar como sigue:

“El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo

⁵¹ En el año de 1983, durante la administración del Lic. Miguel de la Madrid, se reformaron los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 Constitucional.

con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento”.

“No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto en el artículo 110 de constitucional”.⁵²

La gran transformación en la historia reciente del Banco de México ocurrió en 1993, con la reforma constitucional mediante la cual se otorgó autonomía a esta Institución. Como puede observarse la autonomía concedida al Banco de México tiene como principal objeto construir una salvaguarda contra futuros

⁵² Párrafos sexto y séptimo del artículo 28 Constitucional

brotos de inflación. De ahí la importancia de que en el texto Constitucional haya quedado precisado el criterio rector al cual debe sujetarse en todo tiempo la actuación del Banco de México: la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

La autonomía del Banco Central se apoya en tres fundamentos: su independencia para determinar el volumen del crédito primario que pueda ser concedido, la independencia que se ha otorgado a las personas que integren su Junta de Gobierno y la independencia administrativa de la Institución.

Estos tres soportes son fundamentales para garantizar la autonomía del Instituto Central, pero el primero de ellos merece comentario especial. En el artículo 28 Constitucional ha quedado señalado que "ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento". La relevancia de esta medida tiene su origen en la muy especial relación que existe entre el crédito del Banco Central y los movimientos del nivel general de precios. Ello, porque el Banco Central es la única entidad que puede aumentar el poder de compra en la economía, aunque nadie produzca más. De ahí que exista siempre una relación causal muy estrecha entre el crédito del Banco Central y el movimiento del nivel general de los precios.

Estos principios de la conducción de la política señalados en la propia Constitución son recogidos y explicitados en la Ley del propio Banco de México que, en sus primeros tres artículos, define con precisión la naturaleza jurídica de sus atribuciones y objetivos, para quedar de la siguiente manera:

ARTICULO 1o.- El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo

28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 2o.- El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

ARTICULO 3o.- El Banco desempeñará las funciones siguientes:

I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;

II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;

III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;

IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;

V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y

VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Como se aprecia de las disposiciones constitucionales y legales en relación con la conducción de la política monetaria, el Banco de México ejerce su autonomía en la contención de los procesos inflacionarios, con bastantes buenos resultados en el último lustro; sin embargo, es de criticarse que su función se limita

exclusivamente al control de precios, mediante el manejo de la masa monetaria, las tasas de interés y la formación de fondos de reserva, y no realiza acciones de promoción y fomento de la actividad económica. Ya no realiza la función de banca de fomento, que llevó acabo durante muchos años.

Sería recomendable revisar el marco jurídico que norma el funcionamiento del Banco Central, para adicionar a sus atribuciones la de procurar el desarrollo económico y, consecuentemente, mejores condiciones de vida para la población en general.

V 3. Política Fiscal.

La definición de la política fiscal es: la facultad que en materia económica tiene el Estado Mexicano para decidir las contribuciones que deben existir en un régimen tributario y la forma de gastar los recursos obtenidos por medio de ellas, con el fin de lograr los fines fundamentales que se quieren alcanzar, que entre otros destacan: la seguridad, el orden, la justicia y el bienestar común. Por lo tanto la acepción de política fiscal no la limitaremos al conjunto de normas que tienen relación con los diversos ingresos del gobierno por motivo de las contribuciones; sino también con los lineamientos de la aplicación del gasto público.

Como lo señala Emilio Margain Manotou⁵³ la política fiscal puede tener los objetivos siguientes:

A. La captación de recursos:

- Satisfacer el gasto público,**
- Distribuir la riqueza y**
- Combatir la inflación.**

⁵³ La Constitución y algunos aspectos del derecho tributario mexicano. Pág. 187

B. La no captación de recursos:

- **Proteger la industria nacional de la competencia extranjera**
- **Apoyar a las empresas nacionales para que puedan competir en mercados internacionales.**
- **Proteger el consumo nacional.**
- **Alentar la adquisición de divisas y**
- **Controlar una determinada actividad económica.**

C. Promover el desarrollo económico:

- **Estimular el establecimiento y desarrollo de industrias nuevas o necesarias para el país en general o para un determinado polo de desarrollo.**
- **Alentar la inversión en zonas pobres.**
- **Alentar la inversión en bienes duraderos y**
- **Alentar el gasto productivo.**

D. Orientar el gasto de los particulares:

- **Desalentar la inversión en actividades menos benéficas para el país y**
- **Propiciar el ahorro.**

E. Combate a la recesión economiza:

- **Desgravando actividades,**
- **Alentando la contratación de mano de obra**
- **Adquisición de maquinaria nueva, acreditando parte del gasto con el impuesto,**
- **Alentando el turismo interno y gravando al turista nacional que sale al extranjero.**

Todos estos objetivos se alcanzan mediante la aplicación de la legislación fiscal, que en nuestro país es muy abundante y compleja.

Esta normatividad tributaria tiene su expresión más general en la Ley de Ingresos, que se formula para un año y está compuesta por un catálogo de los diversos conceptos de ingresos, mediante los cuales se obtendrán los recursos para cubrir el gasto público.

Por lo tanto, la Ley de Ingresos es el documento que contiene la estimación anualizada de las percepciones que tendrá el gobierno federal. Los principios rubros de ingresos, por lo general, son los siguientes:⁵⁴

- **Impuestos.**
- **Aportaciones a la seguridad social.**
- **Contribución de mejoras.**
- **Derechos.**
- **Contribuciones no comprendidas en los rubros precedentes, causadas en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de pago.**
- **Productos.**
- **Aprovechamientos.**
- **Ingresos derivados del financiamiento.**
- **Otros Ingresos.**

Ahora bien, una vez definidos y normados los distintos rubros de ingreso de la federación, corresponde analizar la otra vertiente fundamental de la política fiscal que se refiere a su ejecución. Se procede mediante las disposiciones jurídicas que prevén a qué autoridad corresponde la ejecución de determinada parte de la Ley, la que se lleva a cabo mediante las facultades de recaudación, comprobación, determinación, administración y cobro de impuestos, contribuciones por mejoras, aportaciones a la seguridad social, derechos y aprovechamientos, así como cualquier otro ingreso que corresponda al gobierno federal.

De igual manera, se determinan la asignación de los recursos que se obtengan en exceso de los previstos, en relación con los

⁵⁴ Carrasco Iriarte Hugo, Derecho Fiscal, Pág. 82

programas señalados como prioritarios, los traspasos entre las distintas partidas y las reducciones respectivas cuando los ingresos sean menores a lo esperado.

Adicionalmente se debe llevar un control y evaluación de los ingresos. Que se basa en la contabilidad que deben llevar las dependencias y entidades. Para ello al órgano de control interno corresponde las facultades de auditoría, con el fin de vigilar la correcta aplicación de los recursos para la consecución de los objetivos de recaudación programados y previstos.

Ahora bien, una vez definidos y normados los distintos rubros de ingreso de la federación, corresponde analizar la otra vertiente fundamental de la política fiscal que es la definición del gasto. Este apartado está regulado por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público la cual señala en su artículo segundo:

“... el gasto público comprende la erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física e inversión financiera, así como los pagos de pasivos deuda pública y por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan ...”⁵⁵

La programación del gasto público federal este debe basarse en las directrices establecidas en el correspondiente Plan nacional de Desarrollo, los cuales deberán llegar al detalle de determinar objetivos, metas y unidades administrativas responsables de su ejecución. Dichos presupuestos se elaborarán para cada año calendario.

Para la ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación existe normatividad secundaria de gran importancia que debe observarse necesariamente:

⁵⁵ Artículo 2° de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público

- **Clasificador por objeto del Gasto para la Administración Pública Federal.**⁵⁶
- **Manual de Normas para el ejercicio del gasto en la Administración Pública Federal.**
- **Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal.**

De lo expuesto en el presente apartado, se puede concluir que la política fiscal (entendida como ingreso y gasto público) es un importante instrumento del Estado Mexicano para promover el desarrollo económico; si entendemos a cualquier tipo de contribución como un costo adicional y directo a toda actividad económica, la decisión de cobrarlo en mayor o menor medida impacta directamente en la determinación de los proyectos productivos. Con ello, se puede favorecer o desalentar una zona, una actividad, un producto o una rama industrial.

Por otra parte, mediante el gasto público se realiza una de las funciones primordiales de cualquier Estado: la distribución de la riqueza. El gasto que se realiza, principalmente, en materia social cumple la verdadera función del Estado moderno: equilibrar el desarrollo entre regiones, grupos y géneros.

V. 4. Política de Fomento.

El fomento de las actividades económicas es otro de los mandatos constitucionales que debe acatar el gobierno; toda vez que se entiende que es a través de más y mejores oportunidades de empleo de todos los recursos disponibles –humanos y materiales– como se alcanzarán mejores niveles de bienestar para la población en su conjunto.

⁵⁶ Diario Oficial de la Federación, 13 de octubre del 2000-

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, 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 de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”...⁵⁷

Este mandato Constitucional de fomentar el crecimiento económico y el empleo, obliga al gobierno federal a propiciar un entorno que pueda conducir al progreso y al bienestar, determinado un marco normativo y económico en el que la actividad productiva, el trabajo, la inversión y el ahorro, la innovación y la creatividad ofrezcan mejores oportunidades a la población en general, para alcanzar un crecimiento económico estable, sostenido y sustentable.

Adicionalmente este precepto constitucional exige que el gobierno promueva el desarrollo, propiciando las condiciones óptimas para la acción de todos los agentes económicos, planee sus acciones a largo plazo y, sobretodo, establezca un marco jurídico que de certidumbre a la inversión y al empleo.

Es de destacar que el actual gobierno federal (2000 – 2006) ha definido su política de fomento en los siguientes pilares:⁵⁸

- Entorno macroeconómico cierto y estable sustentado en finanzas públicas sólidas.**
- Programación eficaz y transparente del gasto público.**
- Apoyo a la pequeña y mediana empresa.**
- Promover la apertura y competitividad.**
- Apoyo a la educación y formación profesional.**
- Respeto al medio ambiente.**

⁵⁷ Artículo 25 de la Constitución, primer párrafo.

⁵⁸ Plana Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 Pág. 97

- **Resolver rezagos en infraestructura.**
- **Desarrollo regional.**
- **Coordinación entre los tres niveles de gobierno.**

Ahora bien, esta actividad promotora del desarrollo económico no es exclusiva del gobierno federal. Se trata, verdaderamente, de una facultad recurrente entre la federación, los treinta y dos Estados y los municipios. Prácticamente todas las Entidades Federativas tiene un marco jurídico para llevarla a cabo esta promoción económica. Solo para mencionar una de ellas y muy significativa, nos referimos a la Ley de Fomento Económico del Distrito Federal,⁵⁹ toda vez que las disposiciones en esta materia en los diversos Estados que conforman la República son muy similares.

Se trata de disposiciones de orden público e interés general y que tiene por objeto promover y fomentar las actividades económicas, así como conservar y aumentar el empleo, en el marco de un desarrollo sostenido y equilibrado.⁶⁰

La misma disposición legal establece que las actividades de fomento y desarrollo económico se sujetarán y deberán ser congruentes con lo establecido por el artículo 26 Constitucional, con la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

El artículo 2° de la citada Ley señala sus objetivos: Impulsar, en forma sostenida las fuentes de empleo y conservar las ya existentes; fomentar la inversión productiva y la competitividad de las empresas; provocar un desarrollo compatible con la ecología, protección al ambiente, al desarrollo urbano y a la protección civil; fomentar, de manera prioritaria, la micro, pequeña y mediana empresa; promover la acción conjunta de los sectores público,

⁵⁹ Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación 26 de diciembre de 1996.

⁶⁰ Ley de Fomento para el desarrollo Económico del Distrito Federal. Artículo Primero.

privado y social; alentar la competitividad, modernización y eficacia de las empresas; mantener e incrementar los servicios sociales que requieran los trabajadores.

Como puede observarse las disposiciones normativas en esta materia tienen la característica de ser no obligatorias; es decir, se trata de un catálogo de generalidades combinadas con buenas intenciones. Desde el punto de vista doctrinario se trata de normas imperfectas ya que su incumplimiento no significa la aplicación de ninguna sanción.

V. 5. Política de Desarrollo Social.

La política del desarrollo social es una de las responsabilidades y obligaciones impuestas a los gobiernos federal, estatales y municipales. Es el mecanismo que se tiene para equilibrar los distintos niveles en la calidad de vida de los mexicanos es esta política, que se propone llevar a cabo una acción de justicia social, ya que su población objetivo son aquellos grupos que viven en condiciones de pobreza o pobreza extrema.

Mucho se ha analizado y discutido si la política de desarrollo social se confunde con acciones asistenciales e incluso relacionados con la caridad; ya que al proporcionar satisfactores de forma gratuita o a muy bajo costo se limita la iniciativa de las personas.

El 15 de enero del 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación⁶¹ la Ley General de Desarrollo Social, a la cual los diputados y senadores de todas las fracciones partidistas otorgaron su respaldo unánime que permite, por primera vez, sentar las bases de una política de Estado en la materia.

⁶¹ Ley General de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación 15 de enero del 2004

Se trata de una Ley de carácter estructural con el objeto de revertir las condiciones de pobreza y marginalidad de los mexicanos más pobres.

Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social coordinar las acciones del gobierno federal. Para ello se han planteado una serie de estrategias que forman parte del Plan Nacional de Desarrollo, con el fin último de superar la pobreza, tanto en las zonas urbanas como rurales.

Esta Ley fija la política del desarrollo social, la cual se sujetará a los siguientes principios:

- **Libertad:** Toda persona tiene la capacidad de elegir los medios para su desarrollo personal, así como su participación en los mismos.
- **Justicia distributiva:** Todos deben recibir de manera equitativa los beneficios del desarrollo, conforme a mérito y necesidades.
- **Solidaridad:** Corresponsabilidad entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno para mejorar la calidad de vida.
- **Integridad:** Articula y complementa programas y acciones que aumentan los beneficios sociales.
- **Participación social:** Todos pueden intervenir en la formulación, ejecución, evaluación de políticas, programas y acciones de desarrollo social.
- **Sustentabilidad:** Conserva el equilibrio ecológico, protege el medio ambiente, aprovecha los recursos naturales para mejorar la calidad de vida y preservarlas para las presentes y futuras generaciones.
- **Respeto a la diversidad:** Reconoce y respeta las diversidades étnicas, de género, de edad, capacidades diferentes, condición social y religión para el desarrollo social en un plano de equidad.

- **Libre determinación y autonomía de comunidades y pueblos indígenas: Reconoce, en su marco constitucional, las formas internas de convivencia con respeto a sus leyes, autoridades, lenguas, cultura y sus medios de desarrollo.**

La característica fundamental de esta nueva Ley General de Desarrollo Social es que garantiza las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales y colectivos y el acceso a los programas de desarrollo social y de igualdad de oportunidades. El desarrollo económico con sentido social, empleo, aumento en el ingreso y mejor distribución.

Por su parte los gobiernos federal, estatales y municipales tienen la responsabilidad de que cada año informarán a la población de los programas de desarrollo social, en un plazo de 90 días a partir de la aprobación de los presupuestos respectivos.

Por lo que se refiere a los presupuestos, los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social se clasifican como prioritarios y de interés público, por lo cual estarán sujetos a seguimiento y evaluación.

El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Los recursos fiscales asignados a los programas podrán ser complementados con aportaciones de los gobiernos estatal y municipal, así como de organismos internacionales y de los sectores social y privado.

Por otra parte, para asegurar la equidad y la eficacia de los programas sociales, el gobierno federal, a través de Sedesol, junto con los gobiernos de estados y municipios integrará el padrón de beneficiarios.

Independientemente de las disposiciones legales arriba comentadas, se debe destacar que la promulgación de esta Ley

crea una importante institución jurídica y social. Con ella se tiene verdaderamente una política de Estado en materia de Desarrollo Social y crea las condiciones para mejorar rezagos de los grupos más vulnerables. Establece las condiciones para el acceso a la educación, salud, seguridad social, patrimonio y no discriminación. Dicha Ley marca derechos y obligaciones para los tres órdenes de gobierno, además que establece mecanismos de coordinación entre los sectores social, privado y público en la materia. Es un importante instrumento en la lucha contra la pobreza.

En nuestro país reducir la desigualdad es un imperativo ético y jurídico que constituye la tarea más urgente a desarrollar, sobretodo, cuando se reconoce oficialmente que el 40% de los mexicanos viven en pobreza o en pobreza extrema.

En esta primera etapa de la vigencia de la Ley general de Desarrollo Social se propone la atención de 4.2 millones de personas durante el año 2004 en acciones de educación salud y alimentación;⁶² es decir, cerca de 25 millones de mexicanos. Adicionalmente, es de destacar que el presupuesto federal 2004 destinado a la política social, representa el 10.23% del Producto Interno Bruto, el más alto de la historia.

V. 6. Comentarios.

Una de las discusiones políticas, jurídicas e, incluso, ideológica es aquella que se refiere al la responsabilidad y nivel de participación del Estado en las tareas del crecimiento y desarrollo económico de una nación. México no ha sido la excepción.

Nuestro país en la historia reciente ha ensayado diversos modelos para procurar e impulsar mejores condiciones de vida para los mexicanos en el marco jurídico que cada tiempo circunstancia le ha permitido. Particular mención merece la adición y modificación

⁶² Presidencia de la República. Boletín de Prensa. 19 de enero de 2004

a nuestra Constitución en el año de 1983, cuando se le otorga al Estado la rectoría económica de la sociedad y la responsabilidad de promover la mejora permanente de las condiciones materiales para la población en general.

Para alcanzar tales fines la misma Constitución lo dota de diversos instrumentos. El objetivo del presente capítulo ha sido el de describir y analizar dichos instrumentos desde el punto de vista jurídico y operativo. Sin duda se podrían mencionar otros elementos adicionales a los ya aquí señalados, pero se coincide con juristas y economistas sobre la importancia de los aquí señalados.

La planeación democrática y su consecuente Plan Nacional de Desarrollo constituye el fundamento de las estrategias y políticas nacionales que procuran el bienestar colectivo. En este último se concentran las metas por alcanzar y las acciones por realizar, obligatorias para el gobierno federal e inductivas para los demás agentes económicos. El Plan Nacional de Desarrollo es, sin duda, el mandato constitucional más relevante en materia económica y social, porque obliga a los responsables de llevar la conducción del gobierno a realizar un esfuerzo de planeación, racionalidad y congruencia, al vincular los esfuerzos e iniciativas públicas y privadas con fines de carácter social. El Plan Nacional de Desarrollo es el principal instrumento de política económica, ya que tiene la característica de mandato para los organismos y entidades públicas y de marco de referencia para las acciones sociales y privadas. Su utilidad podría ser muy relevante si las estrategias y acciones se apegan efectivamente a sus lineamientos.

La segunda política económica que el Estado ocupa como instrumento para fomentar el desarrollo es la monetaria. Todas las economías sin excepción se reservan la conducción de las estrategias monetarias. La expedición de papel moneda, la fijación de las tasas de interés, la definición de los montos de las reservas

y las políticas para el intercambio de divisas, constituyen, entre otros, elementos sustanciales para promover las actividades económicas y fomentar el empleo.

En nuestro país estas importantes funciones las realiza el Banco de México, que desde el año de 1993 actúa con independencia del poder ejecutivo federal, lo que le ha permitido influir en forma determinante en la contención de los procesos inflacionarios en los últimos años. Sin embargo, el mandato constitucional que recibió este órgano autónomo es limitado, ya que su función es limitada al manejo de la masa monetaria y como principal vigilante de posibles incrementos de precios. Sería muy recomendable ampliar las funciones del Banco de México y hacerlo participar de las acciones que le corresponden como banco de desarrollo que, desafortunadamente, en nuestro país ha dejado de funcionar.

Los recursos de los que dispone el Banco de México, como reservas, serían de gran utilidad si se colocaran en la banca comercial, a tasa y plazos preferenciales, para incentivar la actividad económica y el empleo.

La política fiscal es otro importante instrumento de que dispone el gobierno mexicano para provocar mejores condiciones de vida a la población en general. Si damos por hecho que toda carga impositiva se constituye en un costo de producción, su aumento o disminución influye directamente en la expectativa de beneficio, lo cual se considera para realizar una inversión.

Desafortunadamente, en México la política fiscal se ha desaprovechado para los fines señalados. Se ha limitado a resolver, simplemente, las necesidades de ingresos del gobierno, y no con gran éxito, debido a la complejidad del sistema tributario.

Las políticas de fomento como instrumentos para el desarrollo han visto disminuidas sus posibilidades en los años recientes, ya que la carga ideológica del liberalismo económico ha recomendado

disminuir su aplicación, particularmente las dependencias responsables de ellas, como es el caso de la Secretaría de Economía, carecen de facultades expresas y específicas para llevar a cabo dichas funciones de fomento, las cuales se reducen a declaraciones de buenas intenciones.

Particular atención se le ha brindado a las políticas de desarrollo social como instrumento para igualar las oportunidades de la población de menores ingresos en nuestro país; sin embargo, existen voces que señalan que este tipo de acciones se reducen a estrategias “asistencialistas” que no resuelven los problemas de la pobreza desde su raíz, es decir la estructura productiva y ocupacional. Estas acciones están encaminadas a atender los grupos más vulnerables bajo los criterios de regiones, edades y género.

Debe destacarse el hecho de la entrada en vigor de la Ley General de Desarrollo Social, que señala con precisión la obligación federal de destinar, cuando menos la misma cantidad de recursos que en el ejercicio inmediato anterior.

Seguramente se podrían mencionar otros instrumentos para el fomento del desarrollo económico por parte del Estado, pero las arriba señaladas son las fundamentales. Contar con un Plan Nacional de Desarrollo; definir la masa monetaria, reservas y tasas de interés, determinar los costos tributarios, fomentar actividades prioritarias y apoyar a las regiones y grupos más vulnerables, son considerados como las más importantes y las que podrían causar mayor influencia o impacto en las condiciones económicas, de empleo y de nivel de vida.

VI. LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA ECONÓMICA Y LA LEY SUPREMA.

El fenómeno de la globalización es un hecho cotidiano en la actividad de todo estado de Derecho. Las nuevas conformaciones de países en materia económica, política y financiera impactan de manera constante a las respectivas legislaciones de las naciones participantes en dicho proceso, tal y como sucede en nuestro país.

México se encuentra inmerso en varios esquemas integradores de diversa naturaleza, corresponde a los profesionales de las ciencias sociales, particularmente a los abogados y economistas, analizar y encontrar las mejores condiciones normativas y de operación en este nuevo contexto internacional.

Destaca en esta tarea el Derecho Comunitario y de la Integración Económica, así como la función del Derecho en lo general, como garante de la legalidad de todas las actividades de los participantes en materia de integración económica, así como vigilante de la soberanía de las naciones que en él intervienen.

Este capítulo se refiere, particularmente, a las formas de integración económica y sus relaciones con el Estado Mexicano, destacando en especial sus relaciones económicas con los Estados Unidos y Canadá, por una parte, y con la Comunidad Económica Europea, por la otra, sin dejar de mencionar otros acuerdos semejantes suscritos con otras naciones. Se destaca el ámbito jurídico que se ha ido formando a raíz de los fenómenos globales, con el surgimiento de normas y principios rectores.

El instrumento jurídico fundamental que se ha utilizado para formalizar estas nuevas relaciones internacionales han sido los tratados y acuerdos, que de conformidad con la legislación vigente se integran al conjunto normativo de la nación, tomando características propias para su aplicación e interpretación.

Los antecedentes de la integración económica internacional para México, son abundantes. Nuestro país ha participado activamente en los procesos integradores en América, desde 1826, arribando en 1994 a la suscripción del Tratado Internacional que conformó el mercado más grande del mundo.

Si bien, dentro de la normatividad internacional aplicable en esta materia se reconocen diversos grados en los procesos integradores <Sistema General de Preferencias; Área de libre comercio; Unión Aduanera; Mercado Común; y, Unión Económica>⁶³ nuestro país ha definido como decisión política fundamental continuar con el proceso integrador y globalizado.

México no se ha podido sustraer de un hecho cada vez más común, la interrelación de la economía mundial, la integración parte de un hecho: vivimos un mundo interdependiente. Todos los países tienen la necesidad de relacionarse unos con otros. Las decisiones y movimientos de una nación afectan, necesariamente, a otros.

Las naciones han formado bloques económicos, han suscrito tratados comerciales multilaterales, se han integrado a organizaciones como la OMC, tal como es el caso de México. Los países han abierto sus fronteras y han reducido o desaparecido sus aranceles. Como ningún país es autosuficiente las economías crecen de manera interrelacionadas.

En los últimos años la política comercial de México ha sido la de firmar acuerdos bilaterales y multilaterales, que le permitan ampliar sus mercados con productos que compitan en igualdad de condiciones a los de otras naciones. El comercio exterior constituye uno de los sectores estratégicos de la economía.

⁶³ Pacheco Martínez Filiberto. Derecho de la Integración Económica. Pág. 40. Ed. Porrúa. Mx. 2003.

En el orden jurídico, la nueva política comercial ha requerido de cambios sustanciales, que ya se han efectuado en los instrumentos aduaneros, cambiarios, fiscales y financieros, enmarcados todos en principios vigentes en el comercio internacional y cuya culminación se alcanzó con la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El proceso provocó una modificación sustancial de la legislación federal mexicana: se privatizaron grandes áreas, anteriormente, reservadas al Estado, con el fin de promover y permitir la inversión extranjera en dichos sectores.

Este proceso que formalmente inició en el año de 1886, con el ingreso de México al GATT (desde el 1° de enero de 1995 OMC) se aceleró en 1990 cuando el Ejecutivo Federal inició las negociaciones del TLCAN. Desde ese momento las leyes, códigos y reglamentos se empezaron a modificar, siguiendo el plan de liberalización económica

VI. 1. Artículo 133 Constitucional y la Ley Suprema.

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados internacionales que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del senado, serán la Ley Suprema de toda la Nación...”⁶⁴

Es importante destacar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene por virtud del artículo arriba citado, un carácter de supremacía sobre cualquier otra norma. De acuerdo con lo previsto en el propio orden constitucional, los tratados firmados por nuestro país requieren para ser válidos, en primer lugar, una congruencia con las

⁶⁴ Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos. Art. 133. Primer Párrafo.

disposiciones constitucionales; así mismo deben ser celebrados por el titular del Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República.

Sobre este punto en particular, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado de la siguiente manera:

**TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE
POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO
PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación

del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA"; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el

que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.⁶⁵

***Tipo de documento: Tesis Época: 9na. Época
Sala o Tribunal emisor: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente de publicación: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Volumen: X, Noviembre 1999
Pagina: 46 Clave de publicación: P. LXXVII/99.***

Otro punto que se debe destacar es el que los tratados internacionales suscritos por México deben ajustarse a lo previsto en la Ley sobre la Celebración de Tratados. Que regula dos instrumentos del derecho internacional: los tratados internacionales y los acuerdos internacionales.

Un tratado implica un convenio celebrado por un Estado y uno o varios sujetos de Derecho Público Internacional; en tanto que los acuerdos interinstitucionales se enmarcan como convenios asentados por escrito por dependencias u organismos de carácter descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal, con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros o con organizaciones internacionales, cualquiera que sea esta su denominación. Cabe afirmar que todos los tratados o convenciones deben ser aprobados por el Senado y tienen la misma jerarquía de Ley Suprema, como se expresa en el citado artículo 133 Constitucional.

⁶⁵ Descripción de Precedentes: Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinosa Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA".

Es opinión generalizada de los juristas mexicanos el principio de supremacía constitucional; es decir, ninguna norma por encima de la Constitución. Por lo tanto, atentos a este criterio debemos concluir que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto a la Constitución Federal.

Para el tema que nos ocupa en el presente documento, es menester mencionar algunas disposiciones constitucionales en materia de comercio exterior, como son el artículo 89, en su fracciones II, X, XIII, además de lo previsto en el artículo 76 sobre las facultades del Senado, particularmente en sus fracciones I y II.

VI. 2. Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.

La suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) tiene una gran importancia porque es, de hecho y de derecho, el mecanismo que vino a sellar los cambios económicos, estructurales y legales realizados en México en los últimos años. Como proceso de regionalización el TLCAN es el vínculo comercial más importante de México con el mundo, como consecuencia de la intensidad de las relaciones económicas establecidas entre sus participantes, particularmente con los Estado Unidos de América.

El TLCAN entró en vigor el 1° de enero de 1994, tras múltiples revisiones realizadas por distintas agencias, grupos empresariales y organizaciones civiles en diversos momentos. A los diez años de su entrada en vigor la evaluación del TLCAN presenta diversas conclusiones, desde el punto de vista económico, político y legal.

En lo económico sus resultados para México pueden considerarse diversos: en primer término habrá que destacar el gran crecimiento que tuvieron las exportaciones mexicanas, particularmente hacia los Estados Unidos; el fortalecimiento de algunas ramas industriales con perfil exportados, como es el caso

de la automotriz y electrónica; también se destaca el hecho del fortalecimiento de la industria maquiladora, sobre todo en la franja fronteriza del norte; sin embargo habrá que mencionar el detrimento y casi desaparición de otras ramas económicas, destacando particularmente las actividades primarias: agricultura y ganadería, incrementando la dependencia alimentaria de nuestro país. Todo ello ha provocado un crecimiento desigual con grande contrastes. Por lo tanto, después de diez años el TLCAN no ha sido un factor definitivo para el aumento de los niveles de empleo, el incremento del ahorro interno, ni ha sido factor para el desarrollo regional.

En lo político, el TLCAN también ha sido un importante factor para la toma de decisiones, tanto en lo interno como en lo internacional. En México su análisis y discusión ha sido tema permanente de las luchas electorales, ya que su entendimiento, aplicación y futuro divide las posiciones partidistas; sin embargo, parece que las distintas facciones políticas están decididas a continuar por la línea de la integración económica. En lo bilateral también la vigencia y aplicación ha sido tema de controversias políticas e, incluso, es tema de las campañas electorales, que han incorporado temas adicionales como migración y narcotráfico.

En lo legal los diez años de vigencia de este Tratado trilateral ha sido definitivo en el marco jurídico mexicano, ya que una gran cantidad de controversia se han resuelto con base en la normatividad internacional incorporada a nuestra legislación como consecuencia del principio constitucional previsto en el artículo 133.

Por lo tanto se puede concluir, después de una década de vida del TLCAN, sus resultados han sido buenos para algunos sectores y regiones y perjudicial para otras actividades; sin embargo, la decisión está tomada: se continuara con este modelo económico para alcanzar mejores niveles de desarrollo general y correr la misma suerte que nuestros socios económicos.

Ahora bien el TLCAN no es un instrumento aislado dentro del contexto de la política de integración económica adoptado por nuestro país; ya que su inserción en el ámbito internacional se basa en el hecho de que el GATT, en su artículo 24, contempla la posibilidad de crear acuerdos regionales que promuevan la integración económica en sus diferentes modalidades.

El mismo artículo 24 indica que las partes contratantes (llamados miembros), reconocen la conveniencia de aumentar la libertad del comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países participantes. Se reconoce en el GATT, así mismo, el establecimiento de una unión aduanera o de una o de una zona de libre comercio como únicas formas de integración u deben tener como objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al comercio.

El TLCAN está determinado por lo dispuesto en el GATT, el cual regula de manera genérica la finalidad y alcance de un acuerdo comercial de este tipo: Sin embargo, en las negociaciones de zonas de libre comercio, los países están facultados para incluir ciertas áreas de colaboración que el propio GATT no haya previsto, tal y como sucedió en el Tratado que se comenta. Ya que en él se incorporaron aspectos laborales y del cuidado del medio ambiente, aunque de una manera superficial y sin establecer normas específicas supranacionales. Puede señalarse al respecto que los acuerdos paralelos contenidos en el TLCAN se encaminaron exclusivamente a que cada país cumpla de manera efectiva las disposiciones internas de los temas señalados.

Otro aspecto que merece ser señalado se refiere a que las negociaciones de otro tratado comercial, particularmente con la Unión Europea, se solicitó incorporar como condición para su suscripción, el respeto a los derechos humanos y la democracia.

Las condiciones impuestas por el GATT para crear una zona se de libre comercio establecen:

- 1. En principio se eliminarán las barreras comerciales a la sustancia comercial entre los Estados miembros del acuerdo de libre comercio.**
- 2. No se aumentarán los aranceles y reglamentaciones comerciales a los países que no pertenezcan a la zona de libre comercio.**
- 3. El acuerdo de libre comercio debe contemplar un plan y programa para el establecimiento, en un periodo razonable, de la unión aduanera o de la zona de libre comercio.**

Para los efectos del GATT, en su artículo 24, también se regula lo relacionado con la unión aduanera, indicando que implica la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo, de tal forma que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas, sean eliminadas respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios.⁶⁶

En cuanto a la compatibilidad del TLCAN con el GATT se cumple con lo dispuesto por este último, lo que se hace patente en atención a lo previsto en el artículo 101 del propio Tratado que indica “las parte de este Tratado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio establecen una zona de libre comercio”⁶⁷

En cuanto a las premisas fundamentales que rigen el TLCAN se puede destacar:

⁶⁶ Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Texto del Acuerdo General. Julio 1994

⁶⁷ Art. 101 TLCAN SECOFI 1993

- **SE busca la cooperación comercial entre las partes del TLCAN.**
- **El TLCAN intenta lograr para las partes un desarrollo económico mediante la expansión del comercio mundial.**
- **Crear un mercado más extenso y seguro para los bienes y servicios producidos en la región.**
- **Fortalecer y alentar en cada una de las partes del tratado la competitividad, las oportunidades de empleo y la elevación de los niveles de vida de los ciudadanos.**
- **Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de servicios y bienes entre los territorios de las partes.**
- **Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio.**
- **Aumentar las oportunidades de inversión en el TLCAN.**
- **Proteger y hacer valer de manera adecuada y efectiva los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada una de las Partes.**
- **Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del TLCAN, su administración conjunta y la solución de controversias.**
- **10 Crear medidas para la posterior cooperación trilateral, regional y multilateral, encaminada a ampliar y mejorar los beneficios del TLCAN.**

Por lo que se refiere a la interpretación de este instrumento jurídico, el artículo 102 del TLCAN indica que las Partes interpretarán y aplicarán las disposiciones de este tratado, conforme a los objetivos del mismo y además de conformidad con las normas del derecho internacional; es decir, deberán ser despejadas a la luz de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,⁶⁸ aunque respecto del TLCAN existen diversas fuentes de interpretación.

⁶⁸ 23 de mayo de 1969.

Como ya quedó establecido, el Tratado del Libre Comercio de América del Norte es un conjunto de reglas que las tres partes acuerdan con objeto de vender y comprar productos y servicios en la región, en las cuales se señalan las materias que son objeto del Acuerdo comercial y su cobertura. Las que se presenta bajo la siguiente estructura:

- 1. Aspectos Generales. Abarca los capítulos I y II. Establece los objetivos y definiciones del propio Tratado; además expresa una serie de definiciones generales, cuyo propósito es precisar términos y de esta forma evitar confusiones por el lenguaje empleado.**
- 2. El comercio de bienes constituye una parte fundamental del TLCAN que ocupa los capítulos III, IV, V, VI, VII y VIII. En ellos se trata temas relacionados con los principios adoptados en el propio Tratado (trato de nación más favorecida, trato nacional, no discriminación comercial, etc.), vinculados a estos temas están el acceso a los mercados, normas relacionadas con el sector automotriz, de bienes textiles y del vestido, así como las reglas de origen para productos elaborados en la zona o que puedan tener esta consideración, procedimientos aduanales en la zona de libre comercio, energía y petroquímica básica, una parte relacionada con el sector agropecuario y las medidas sanitarias y fitosanitarias, además de disposiciones en caso de medidas de emergencia que pudieran surgir entre las Partes.**
- 3. Una tercera parte del TLCAN está dedicada a las barreras técnicas al comercio enmarcadas en el contexto del capítulo IX, que se vincula de manera estrecha con lo establecido en el GATT sobre obstáculos técnicos al comercio y las medidas de normalización.**
- 4. La cuarta parte del TLCAN está dedicada a las compras que efectúa el sector público, se establecen principios, como los de transparencia y equidad, cuando participen extranjeros:**

- licitaciones efectuadas por los gobiernos de cada una de las partes (capítulo X).
5. Una quinta parte del TLCAN constituye una aportación dentro del contexto de los acuerdos de libre comercio, ya que se trata de temas de reciente incorporación dentro del marco del OMC; en ellos se aprecian asuntos relacionados con la inversión; el comercio transfronterizo de servicios; telecomunicaciones; servicios financieros; monopolios de Estado; entrada temporal de personas de negocios a alguno de los territorios de las partes (temas relacionados con los Capítulos XI, XII, XIII; XIV, XV y XVI).
 6. Otra parte, la sexta, está dedicada a establecer disposiciones relacionadas con la propiedad intelectual en los territorios de cada una de las partes (Capítulo XVII)
 7. Una séptima parte está relacionada con disposiciones administrativas e institucionales del propio Tratado y con la solución de controversias relacionadas con prácticas desleales del comercio internacional (Capítulos XVIII, XIX y XX).
 8. Una octava parte se vincula a excepciones en el contexto del TLCAN y a disposiciones finales del mismo (Capítulos XXI y XXII).

En el TLCAN también existen una serie de notas relacionadas con la interpretación de ciertas disposiciones del mismo Tratado; un anexo para la interpretación de las reglas de origen y una última parte con siete anexos que contienen las reservas y excepciones que formularon los tres países a los capítulos de inversión, servicios financieros y al comercio transfronterizo de servicios.

Como parte paralela al TLCAN, están los acuerdos celebrados en materia ambiental y laboral bajo el contexto del mismo tratado.

VI.3.Las principales diferencias entre la legislación mexicana y las de Estados Unidos de América y Canadá.

Como se ha descrito con anterioridad, el propósito de los tratados de libre comercio que se suscriben en el ámbito internacional, tienen por propósito fundamental eliminar las barreras arancelarias para permitir el libre tráfico de la manufacturas y servicios y, ahora también, de capitales.

Sin embargo, las diferencias de las legislaciones y de las diversas formas de gobierno de las naciones que los suscriben establecen condiciones que, en la práctica cotidiana, resulta en ocasiones difícil de superar.

Por lo que se refiere al TLCAN estas diferencias legislativas de los tres países participantes son muchas y de gran fondo, por ello resulta indispensable apuntar en el presente trabajo las de mayor relevancia.

Las diferencias jurídicas respecto al régimen de propiedad entre México, Estados Unidos y Canadá son contrastantes. En tanto que Estados Unidos y Canadá tienen un régimen de propiedad que otorga a los particulares derechos reales sobre los minerales y los productos que se encuentran en el subsuelo; en México, como ya se ha comentado, los recursos naturales forman parte del patrimonio de la Nación. La propiedad de los recursos naturales es la diferencia distintiva de México con los otros dos países firmantes, que tienen por característica que las empresas privadas son, por lo general, las propietarias de los recursos que explotan.

En los Estados Unidos no existe el concepto de “área estratégica” o de “régimen paraestatal”, no tienen ninguna compañía estatal en la explotación del petróleo, aunque sí se ha reservado para el Estado algunos recursos naturales. La responsabilidad del Estado en Canadá y los Estados Unidos es de “promotor” y “regulador”

más que de “actor”; en tanto que nuestro país el gobierno es “rector” además de realizar la propia explotación de los recursos.

Lo mismo sucede en la industria eléctrica: en Estados Unidos los recursos naturales que se utilizan para generarla se encuentran principalmente en manos de empresas privadas, salvo el caso de la que se produce por medio de minerales radioactivos y de agua. En Canadá por su parte, aunque se tiene el mismo régimen de economía mixta como en México, la producción y distribución de la energía eléctrica se encuentra en su mayoría en empresas privadas; sin embargo, el gobierno federal y los provinciales tiene una participación importante en algunas empresas petroleras y de gas.

En la mayoría de los países del mundo, los recursos naturales son propiedad del Estado, pero se permite que los particulares los exploten y aprovechen a través del modelo de la concesión u otras figuras jurídicas similares. En México solo se permite que algunos recursos naturales sean explotados por los particulares y otros son exclusivos para su aprovechamiento por el Estado, mediante organismos públicos descentralizados como son: Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad.

VI. 4. Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea.

El 26 de junio del año 2000 se publicó en el “Diario Oficial” de la Federación el “Acuerdo de Asociación Económica con la Unión Europea”, conocido popularmente con el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, con ello se formalizaron las negociaciones que concluyeron el 24 de noviembre de 1999.⁶⁹

México inicia su relación con la Comunidad Europea en 1960. Hasta antes de la suscripción de este Acuerdo de libre comercio,

⁶⁹ La Unión Europea está conformada por: Finlandia, Suecia, España, Portugal, Holanda, Luxemburgo, Francia, Reino Unido, Austria, Alemania, Grecia, Italia, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, La República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia, junto a las islas de Malta y Chipre.

las relaciones económicas se regían por un convenio “marco” de cooperación suscrito en 1991, que se formalizó en 1995 con la declaración Conjunta solemne México y la Unión Europea. Con ésta se buscó intensificar las relaciones económicas y políticas, así como modificar el trato comercial desfavorable que habían enfrentado los exportadores mexicanos, por lo que se inicia un proceso de desgravación progresiva y recíproca.

Este proceso concluye con la entrada en vigor del Acuerdo de libre comercio entre México y la Unión Europea.⁷⁰

Las principales características de este Acuerdo o Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea son las siguientes: contiene 11 capítulos: acceso a mercados; reglas de origen; normas técnicas; normas sanitarias y fitosanitarias; salvaguardas; inversión y pagos relacionados; comercio de servicios; compras del sector público; competencia; propiedad intelectual; y, solución de controversias.

En cuanto al acceso a mercados se negoció un programa gradual de desgravación arancelaria que concluyó en el 2003, para la parte europea, y en el 2007 para la mexicana.

Con relación a los productos agrícolas, se estableció un programa de desgravación para diez años. A la entrada en vigor del Tratado, el 95% de las exportaciones mexicanas contarían con un acceso preferencial. En relación con los productos pesqueros, en el 2003 se eliminaron los aranceles hasta por un 88% de los productos mexicanos y México liberó hasta en un 71% los productos comunitarios.

Los otros capítulos de la negociación siguen los lineamientos establecidos en los Tratados de similares características. La finalidad es agilizar el intercambio y, para ello, se crearon comités especiales en las áreas de: normas técnicas, normas sanitarias y fitosanitarias. Las salvaguardas se podía aplicar hasta por tres

⁷⁰ El mercado potencial del Acuerdo para México lo constituyen 370 millones de personas.

años y requerían de compensación. Para el comercio de servicios se aplica el principio de trato nacional y el trato de nación más favorecida. Las compras del sector público, en su origen, se pospuso hasta contar con un listado de por lo menos 150 empresas públicas de la Unión Europea. Las políticas de competencia son supervisadas por un grupo de trabajo. En lo referente a la propiedad intelectual se atiende lo previsto y acordado a nivel internacional, en cuanto a responsabilidades y derechos en este ámbito; y en cuanto a la solución de controversias, se acordó que antes de establecer un panel arbitral se consultará al Comité Conjunto.

Otros dos importantes capítulos lo son también: el de normas de origen e inversión y pagos relacionados, temas de la mayor relevancia, ya que son los que miden el impacto que el Tratado puede tener en la estructura económica de un país, en cuanto a las alianzas y los sectores que intervienen, así como la dinámica que el intercambio de bienes y servicios presentan.

Por lo que se refiere a la inversión y pagos relacionados el Tratado de libre comercio con la Unión Europea, se asumen los compromisos internacionales, libertad de flujos de inversión foráneas y trato nacional; es decir no existen normas para que obliguen a la inversión a asumir compromisos con el desarrollo nacional, por lo que pueden expandirse aún más los capitales especulativos, además estas inversiones tendrán plenas garantías y derechos. Es de destacar que si México, en el capítulo de movimientos de capital recurriera a la salvaguarda que establece control de cambios o restricción a los flujos de capital, la Unión Europea podría solicitar al Fondo Monetario Internacional, que sugiera y supervise a México en sus políticas económicas de ajuste.

Ahora bien, a cuatro años de entrada en vigor del Tratado de libre comercio con la Unión Europea no se observan importantes resultados. El comercio no se ha incrementado y se mantiene en

los mismos niveles que antes del año 2000. México sigue presentando una balanza comercial negativa con los países que integran la Unión Europea. Su comercio con esta región solo representa el 8% del total.

VI. 5. Otros Tratados.

En el momento de escribir este capítulo (abril del 2004) México es el país con la red más extensa de tratados de libre comercio en el mundo. Cuenta con un sistema de tratados de libre comercio con 32 naciones, en tres continentes, lo cual representa el acceso a un mercado potencial de 870 millones de personas.

Nuestro país tiene una posición geográfica estratégica, al estar situado entre los océanos pacífico y atlántico y ser el puente natural entre Norteamérica y centro y Sudamérica. Además de ser vecino y socio comercial del país que tiene la economía más grande del mundo.

La estrategia de México en materia de negociaciones internacionales es la de seguir expandiendo la red de tratados de libre comercio, así como diversificar los mercados de exportación y fomentar la inversión, tanto de empresas tanto mexicanas, como foráneas, para aprovechar los beneficios de la producción conjunta.

Es muy probable que en el corto plazo se formalice el tratado de libre comercio con la nación número 33: Japón, ya que el pasado mes de abril del 2004 concluyeron las negociaciones comerciales y financieras, solo resta continuar con las formalidades diplomáticas para su suscripción y, consecuentemente, su entrada en vigor.

A continuación se presenta la cronología de la política de apertura comercial de México.

- 1986. México ingresa al GATT (OMC)**
- 1992. México se integra a ALADI. Chile.**
- 1993. México se incorpora a APEC.**

- 1994. México suscribe el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Estados Unidos de América y Canadá.
México ingresa a la OCDE.**
- 1995. México suscribe el Tratado de Libre Comercio del llamado grupo de los tres con Colombia y Venezuela.
México suscribe el Tratado de Libre Comercio con Bolivia.
México suscribe el Tratado de Libre Comercio con Costa Rica.**
- 1998. En el marco de la ALADI, México suscribe tratados de libre comercio con Panamá, Ecuador, Cuba, Uruguay y Nicaragua.**
- 1999. En el marco de la ALADI, México suscribe tratados de libre comercio con Argentina y Chile.**
- 2000. En el marco de la ALADI, México suscribe tratados de libre comercio con Paraguay y Perú.
México suscribe tratado de libre comercio con Israel.
México suscribe tratado de libre comercio con la Unión Europea.**
- 2001. En el marco del Acuerdo Económico de libre comercio con la Unión Europea, México suscribe tratados de libre comercio con Islandia, Lichtenstein, Noruega y Suiza.**
- 2002. En el marco de la ALADI, México suscribe tratado de libre comercio con Brasil.**
- 2003. México suscribe tratado de libre comercio con Uruguay**
- 2004. México concluye negociaciones con Japón para la suscripción de un tratado de libre comercio.**

VI. 6. Comentarios.

Nuestro país ha transitado por diversos modelos de desarrollo económico a partir de los primeros años del siglo XX. Situación que ha obligado a que el marco normativo se ajuste a las premisas que en cada momento han sido definitivas para procurar un crecimiento productivo y elevar los niveles de bienestar.

Es indiscutible que a partir de las reformas constitucionales de 1983⁷¹ se inicia una nueva etapa de los modelos de desarrollo económico y su consecuente marco legal. Esta decisión política fundamental que modifica parte de la estructura del Estado Mexicano se consolida cuando nuestro país se incorpora, en 1986, al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) hoy convertido en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Es a partir de entonces que nuestro país abandona los sistemas de protección de su estructura productiva e inicia un proceso acelerado para integrarse a los llamados mercados globales.

El resultado es que al día de hoy, México tiene acuerdos comerciales con 32 de naciones, en tres continentes, y forma parte de los organismos internacionales más importantes en la materia.

De conformidad con lo que establece el artículo 133 constitucional y el criterio modificado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estos 32 tratados internacionales que han sido aprobados por el Senado de la República son Ley Suprema y se encuentran, incluso, por arriba de las leyes federales. Esto significa que, en el lapso de 20 años se ha incorporado a nuestro marco jurídico una gran cantidad de elementos que hoy forman parte de la realidad económica y legal.

⁷¹ Las reformas constitucionales que incorporan el llamado capítulo económico, que modifican y adicionan los artículos 25, 26, 27 y 28, entre otros y que por un error de técnica legislativa se incorporaron al apartado reservado a las garantías individuales

Particularmente llama la atención el Tratado de Libre Comercio suscrito con los Estados Unidos y Canadá, ya que las repercusiones en nuestra realidad social han sido de gran magnitud. No es materia del presente trabajo su análisis; sin embargo, es de resaltar que México se convirtió en uno de los tres principales socios comerciales de los Estados Unidos, nuestras exportaciones se incrementaron sustancialmente y se ha recibido importantes flujos de capitales.

Estos resultados positivos en materia económica no han tenido un impacto general. Sus beneficios han sido focalizados en ciertas regiones y en algunas ramas de actividad económica. Por lo tanto se puede afirmar que sus beneficios han sido relativos.

Por lo que se refiere a los otros tratados internacionales, de poco han servido al desarrollo económico del país, ya que salvo algunas excepciones, la existencia de estos instrumentos no han modificado significativamente las relaciones comerciales con otras naciones y, por lo tanto, sus beneficios han sido muy limitados.

VII. Reformas legislativas aprobadas por el Congreso de la Unión para adecuar el marco normativo al nuevo modelo económico.

Los compromisos derivados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte resumidos en el capítulo anterior, han requerido de una prolifera adecuación del orden normativo interno en México, a dar cuenta de este proceso legislativo está encaminado el presente capítulo.

Las reformas legislativas en materia económica encaminadas a la apertura comercial de nuestro país se han venido realizando gradual e interrumpidamente desde hace varios años, con el propósito de adecuar nuestra legislación a los nuevos compromisos económicos del país. La reforma legislativa de los últimos años integra un cuerpo compacto, toda en el mismo sentido y sin contradicción alguna, ha sido una reforma planeada, una reforma de gabinete, con propósitos específicos, facilitar la apertura comercial y brindar toda clase de garantías al inversionista privado, nacional o extranjero. Para ilustrar estas reformas vamos a enumerar algunas de las principales leyes que con este objeto fueron promulgadas como leyes nuevas, leyes reformadas o adicionadas durante este último período. Algunos le llaman a esta reforma una revolución silenciosa, porque cambió indefectiblemente el rumbo económico, político y cultural de nuestra Nación.

Este análisis pretende ser un testimonio global, sintético y somero de esos cambios.

VII. 1. LV Legislatura, 1991 - 1994

1. Reformas al Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma el párrafo tercero y las fracciones IV, VI primer párrafo; VII, XV y XVII; deroga las fracciones X a XIV y XVI; adiciona los párrafos segundo y tercero

de la fracción XIX. Esta reforma establece cambios fundamentales en la tenencia de la tierra con el propósito de proporcionar una mayor certidumbre en la tenencia de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios; mecanismos y formas de asociación para estimular una mayor inversión y capitalización del campo. Para que se fraccionen solo los predios que excedan a la pequeña propiedad, prescindiendo de la regulación extraordinaria y transitoria. Elimina los impedimentos a sociedades mercantiles para adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Define el concepto de pequeña propiedad forestal. Permite la participación de sociedades por acciones, regulando al mismo tiempo la extensión máxima. Suprime la prohibición genérica a las corporaciones civiles de poseer, tener en propiedad o administrar bienes raíces y reconoce la plena capacidad del ejidatario y también sus responsabilidades.⁷²

2. Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Respecto al Artículo 130, dispone el reconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias y agrupaciones religiosas, previo al registro correspondiente. Establece el derecho al voto de los ministros de los cultos, pero no a ser votados, salvo que dejen de ser ministros tal como lo dispone la Ley. Imprime mayor flexibilidad a la celebración de actos de culto. En relación al artículo 3°, precisa que la educación que imparte el Estado Federal sea laica. Desaparece la prohibición a corporaciones religiosas o ministros de intervenir en planteles de educación básica.⁷³

3. Ley sobre la Celebración de Tratados, pretende establecer un marco legal, que de manera eficaz y coordinada, permita al país integrarse en el nuevo contexto internacional y, en lo interno, dicta normas generales que permiten una mayor seguridad y coordinación en la actuación, que fuera de nuestras fronteras, realice cualquier dependencia o entidad federal estatal o

⁷² Diario Oficial de la Federación 6 de enero de 1992.

⁷³ Diario Oficial de la Federación 28 de enero de 1992

municipal. Introduce el “Acuerdo Interinstitucional” que define como el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado. Limitando estos acuerdos a ser informados a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que ésta emita el dictamen correspondientes sobre la procedencia de suscribirlo y lo inscriba en el Registro respectivo.⁷⁴

Esta ley merece un comentario especial; primero debemos considerar que la Constitución Federal de la República en la Fracción I del artículo 76, establece que es facultad exclusiva del Senado aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión; segundo, que de acuerdo con la Convención de Viena, el tratado es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional; tercero, que la Ley sobre la celebración de Tratados autoriza a que los órganos centralizados y las entidades paraestatales y la Administración Pública Federal, así como los Estados y los Municipios celebren “Acuerdos Interinstitucionales” con órganos gubernamentales extranjeros y con organizaciones internacionales. Pero estos convenios no son considerados tratados por la Ley, ya que no pasan al Senado para su aprobación, sino que se limitan a obtener un dictamen de la Secretaría de Relaciones Exteriores. De acuerdo con la Convención de Viena, tratado es un acuerdo internacional celebrado entre Estados, que puede tomar cualquier denominación: acuerdos, tratados internacionales compromisos entre naciones, etc. pero en esencia son tratados. De acuerdo con esta reflexión, los llamados acuerdos interinstitucionales, son también tratados y deben ser presentados al Senado para su aprobación. El Dr. Carlos Arellano

⁷⁴ Diario Oficial de la Federación 2 de enero de 1992

García⁷⁵ dice que los únicos órganos autorizados constitucionalmente para representar al país en los tratados internacionales son: el Presidente de la República y el Senado de la República y añade, que es muy peligroso que dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal Estatal o Municipal actúen internacionalmente y generen compromisos que pudieran resultar inconvenientes. Para, el Dr. Arellano los convenios internacionales son entre Estados, no entre elementos de los Estados; y no debe prescindirse de la aprobación del Senado.

4. *Ley General de Bienes Nacionales*, tiende a facilitar el desarrollo de las actividades económicas, respetando derechos legítimos que hayan adquirido terceros en materia inmobiliaria y salvaguardando, en todo momento, los intereses de la Nación en materia inmobiliaria. Para la zona marítimo-terrestre, busca establecer normas que permitan superar las confusiones y problemas a que han dado lugar algunas disposiciones de este instrumento legal. Asimismo, establece que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social el deslinde y delimitación de la zona federal marítimo-terrestre. Amplía el plazo de las concesiones sobre inmuebles de dominio público hasta por cincuenta años, el cual puede ser prorrogado hasta por plazos equivalentes a los señalados originalmente, a juicio de la Secretaría de Desarrollo Social. El titular de una concesión tendrá un plazo de cinco años, previo al vencimiento de la concesión para solicitarla prórroga correspondiente.⁷⁶

5. *Ley Agraria*.⁷⁷ En la Ley Agraria la inversión en al campo está prevista en el artículo 130 de la misma y establece que las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales no podrán tener una participación extranjera que exceda del 49 por ciento de las acciones o partes sociales serie

⁷⁵ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Una voz ciudadana*, México, Escuela Libre de Derecho de Puebla, 1994, pp. 199 y ss.

⁷⁶ Diario Oficial de la Federación 3 de enero de 1992

⁷⁷ Diario Oficial de la Federación 26 de enero de 1992

“T”. La Ley de Inversión Extranjera autoriza que este límite se rebase, cuando se trata de inversión neutra (el artículo 18 de la Ley de Inversión Extranjera nos dice que inversión neutra es la que únicamente otorga, respecto de sociedades, derechos pecuniarios a sus tenedores y derechos corporativos limitados, sin conceder derecho de voto en sus asambleas ordinarias; pero no dice nada de los consejos de administración, y respecto a estos consejos el artículo 130 de la Ley General de Sociedades Mercantiles ya ha previsto esto y autoriza que las decisiones tomadas fuera de sesión de consejo, por unanimidad de sus miembros tengan, para todos los efectos legales, la misma validez que si hubieran sido adoptadas en sesión de consejo, siempre que se confirmen por escrito). Esto tiene por objeto como la propia Ley Agraria dispone, capitalizar al campo sin tomar en consideración si se trata de inversiones nacionales o extranjeras, mediante los requisitos que se establecen para su constitución en los casos de sociedades de producción rural cuya diferencia entre los demás tipos de asociación es la de que al disolverse, los socios tendrán derecho a recuperar las tierras que aportaron para su creación.

En cuanto a los límites de la extensión de la tierra que aportará cada socio, esta no deberá de rebasar la pequeña propiedad individual en mayor extensión que el equivalente a 25 veces de acuerdo con el artículo 26.

La inversión extranjera en una sociedad de producción rural se registrará por los mismos requisitos que establece tanto la Ley de Sociedades Mercantiles como el Código Civil aplicable en materia federal así como son disposiciones supletorias en materia agraria, incluyendo las formalidades que se establecen cuando participan socios extranjeros, como la cláusula Calvo.

En cuanto a la tenencia de la tierra, como parte del capital de la sociedad, se debe tomar en cuenta la Ley Agraria en vigor, ya que como lo comentamos anteriormente, el régimen de propiedad

ejidal o comunal ya es susceptible de transmisión por cualquier acto jurídico incluyendo la propiedad privada.

6. La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios propone la creación de los Tribunales Agrarios para sustituir el procedimiento mixto administrativo que se seguía, por uno propiamente jurisdiccional a cargo de tribunales autónomos, para hacer más adecuado y eficaz el sistema de administración de justicia agraria, garantizando la seguridad jurídica en el campo y estableciendo mecanismos y reglas claras para la solución de controversias en materia agraria.

7. Ley de Pesca, esta ley responde al propósito de desregulación de la actividad pesquera, simplifica y agiliza los procedimientos para constituir un nuevo sistema de participación e inversión para lograr mayor productividad, tecnología y cuidado ecológico, dirigidos al sano desarrollo del sector pesquero. Las concesiones de captura, extracción y cultivo de los recursos pesqueros tendrán una duración mínima de cinco años y máxima de veinte; en acuacultura podrán ser hasta 50 años. Las concesiones podrán ser prorrogadas hasta por plazos equivalentes a los concedidos originalmente. Las concesiones se otorgarán a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. Los permisos para la pesca deportivo-recreativa se podrán expedir a personas físicas nacionales o extranjeras. Los extranjeros podrán participar en la captura de excedentes de especies en la zona exclusiva cumpliendo los requisitos y condiciones que establezca la dependencia.⁷⁸

8. Ley Minera; establece las bases para promover el desarrollo de la actividad minera. Busca otorgar mayor seguridad jurídica, a fin de atraer inversiones de riesgo y de largo plazo; permitir la participación de capitales y la obtención de tecnologías; simplificar trámites y procedimientos; promover y apoyar a la pequeña y mediana minería y exigir el cumplimiento de las normas en materia de protección de la ecología y el medio ambiente. La

⁷⁸ Diario Oficial de la Federación 25 de junio de 1992

exploración y explotación de las minas sólo podrá realizarse por personas físicas de nacionalidad mexicana y sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesiones que pueden ser hasta por cincuenta años, prorrogables por plazos equivalentes a los plazos originalmente otorgados. La titularidad de las concesiones puede transmitirse por adquisición de derechos a través de contratos o convenios, por adjudicación en pago de créditos y por herencia.⁷⁹

9. *Ley Federal sobre Metrología y Normalización* tiene por objeto la adecuación y actualización del marco regulador de la actividad productiva, aumentando la transparencia en el proceso de elaboración de normas oficiales mexicanas y reduciendo la discrecionalidad. Esta ley estableció dos clases de normas: por un lado, la Norma Oficial Mexicana, de carácter obligatorio, que se propone brindar información al consumidor, advertir al usuario de un producto; cuidar la salud del consumidor; proteger el medio ambiente y preservar los recursos naturales; por otro lado, la creación de normas, denominadas solamente mexicanas, que son creadas por organismos privados para promover la calidad de un producto, pero cuya aplicación no es obligatoria. Esta ley descentraliza la facultad normalizadora de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, (hoy de Economía) haciendo de esta función una responsabilidad compartida entre la Secretaría arriba mencionada y las Secretarías de Pesca y Medio Ambiente, Turismo, Salud, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Social, Comunicaciones y Transportes, Energía Minas e Industria Paraestatal y Trabajo y Previsión Social. Los objetivos generales de cada materia están orientados hacia la apertura comercial de México, y pretenden hacer frente de manera eficaz a los compromisos internacionales contraídos por nuestro país, en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.⁸⁰

⁷⁹ Diario Oficial de la Federación 26 de junio de 1992.

⁸⁰ Diario Oficial de la Federación 1 de junio de 1992.

10. Ley que Armoniza diversas o disposiciones con el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, para evitar la doble tribulación y para la simplificación fiscal, incorpora en nuestra legislación los compromisos adquiridos por México al adherirse al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, específicamente al Código de Valoración Aduanera y, algunos principios y regímenes que permitirán al país armonizar su legislación con la de los países con los que se ha celebrado y negociado Tratados, evitando la doble imposición, y se propone ampliar y hacer extensivas diversas medidas de simplificación y actualización que se consideran necesarias para facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.⁸¹

11. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios para crear los siguientes organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonios propios: Pemex-Exploración y Producción: exploración y explotación del petróleo y el gas natural; su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización; Pemex-Refinación: los procesos industriales de la refinación; elaboración de productos petrolíferos y derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados; Pemex-Gas y Petroquímica Básica: procesamiento del gas natural, líquidos del gas natural y el gas artificial; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; Pemex-Petroquímica: se encargará de los procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización. Estos organismos podrán celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios y contratos y suscribir títulos de

⁸¹ Diario Oficial de la Federación 29 de julio de 1992

crédito. Pretende modernizar al organismo a través de nuevas formas de organización y constituir estructuras y sistemas específicos de aprovechamiento, a fin de alcanzar una mayor productividad.⁸²

12. *Ley Forestal* reserva para el Estado funciones de carácter normativo, la custodia y vigilancia de las reservas y zonas forestales propiedad de la Nación y parques nacionales para que el aprovechamiento forestal no deteriore el potencial productivo, y delega en la sociedad, en las empresas y en los particulares la conservación, mejoramiento, aprovechamiento y regeneración de recursos forestales; promueve la conservación de las selvas y bosques nativos, mediante el estímulo al desarrollo de plantaciones que complementen a aquellos como fuente de suministro de madera y desregula la transformación, transporte, almacenaje y comercialización de los productos forestales.⁸³

13. *Ley de Aguas Nacionales*, pretende a través de la concesión y del contrato, ampliar la participación de los sectores privado y social. En materia contractual, se prevén nuevas figuras que no están reguladas en el derecho mexicano, como son los casos de los contratos “llave en mano”, los cuales permiten que una sola empresa se responsabilice del proyecto para entregar una obra o del sistema en condiciones de operación plena, teniendo la posibilidad de operar las instalaciones y prestar los servicios correspondientes hasta recuperar su inversión. También se prevé la posibilidad de concertar contratos de obra o servicios públicos con la modalidad de contar con inversión privada recuperable.⁸⁴
Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1992.

14. *Ley Federal de Competencia Económica*, esta ley tiene por objeto proteger el proceso de competencia y la libre concurrencia, amplía los espacios para la actuación de los particulares en el ámbito económico, mediante la prevención y eliminación de

⁸² Diario Oficial de la Federación 16 de julio de 1992

⁸³ Diario Oficial de la Federación 22 de diciembre de 1992

⁸⁴ Diario Oficial de la Federación 12 de enero de 1992

estancos, monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios (producción, procesamiento, distribución y comercialización). Permite la acción correctiva del Estado para evitar el abuso monopólico; el surgimiento de barreras artificiales a la entrada de nuevos competidores, y fusiones de empresas que desemboquen en prácticas monopólicas. Adecua a las necesidades actuales la legislación reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, para promover la eficiencia económica; proteger el proceso competitivo y la libre concurrencia de los particulares en las actividades económicas, reiterando la ilegalidad de las prácticas monopólicas y sancionándolas severamente. Se crea la Comisión Federal de Competencia que goza de autonomía para dictar resoluciones encaminadas a combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones. Promueve la eficiencia económica, protege el proceso competitivo de los particulares.⁸⁵

15. *Ley Federal de Turismo*, tiene como objetivo primordial la desregulación del marco jurídico aplicable a los prestadores de servicios turísticos con el fin de promover y facilitar la inversión nacional y extranjera. Para la prestación de servicios turísticos no existirá discriminación alguna. En el Registro Nacional de Turismo, la inscripción de los prestadores de servicios turísticos será voluntaria. Se sustituyen los controles por mecanismos de información. Se eliminan los registros y controles de precios. Se confirma el papel de la Secretaría de Turismo como promotora y organizadora. Se evita duplicación de funciones de inspección y sanción entre la Secretaría de Turismo y la Procuraduría Federal del Consumidor.⁸⁶

16. *Ley Federal de Correduría Pública*; la parte sustancial de la Ley es otorgar nuevas funciones al Corredor Público, de acuerdo con las reformas hechas a la Ley General de Sociedades Mercantiles, a

⁸⁵ Diario Oficial de la Federación 24 de diciembre de 1992

⁸⁶ Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1992

fin de que actúe como fedatario en la constitución, modificación, fusión, escisión, liquidación y extinción de sociedades mercantiles y, hacer constar los contratos, convenios, actos y hechos de naturaleza mercantil, así como en la emisión de obligaciones y otros títulos valor; en hipotecas sobre buques, navíos y aeronaves que se celebren ante él, y en el otorgamiento de créditos refaccionarios o de habilitación o avío, agente mediador, perito valuador, asesor jurídico de los comerciantes en actividades propias del comercio, actúa como árbitro, además de los actos que tienen que ver con sus órganos de administración. Se delimita el ámbito material de la fe pública mercantil y civil, dividiendo la función notarial de la del corredor público. La única materia respecto de la cual ambos fedatarios tendrán igual intervención son las sociedades mercantiles, lo cual se traduce en una mayor competencia, menores costos y mejor servicio. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial vigilará la actuación de los corredores públicos y la de los colegios de corredores.⁸⁷

17.-Ley Federal de Cinematografía, se propone incorporar el cine al moderno espectro audiovisual, ampliando las posibilidades de expresión de los ciudadanos, protegiendo la actividad de los creadores y estableciendo enlaces con otros medios; se asignan atribuciones específicas a las Secretarías de Gobernación y de Educación Pública; busca evitar el cierre de salas de exhibición y fomentar el establecimiento de otras nuevas; regula la comercialización de productos filmicos en video, videogramas o cualquier formato o modalidad y establece mecanismos para proteger los derechos de los autores, así como un recurso para los particulares que se vean afectados con alguna resolución que dicte la Secretaría de Gobernación en la aplicación de la Ley; dispone que las inscripciones que se hubieran realizado en el Registro Público Cinematográfico sean transcritas en el Registro del derecho de Autor.⁸⁸

⁸⁷ Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 1992

⁸⁸ Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 1992

18. Ley Federal de Sanidad Animal; tiene por objeto imprimir competitividad al subsector pecuario; para asegurar el abasto dentro de un esquema de apertura comercial, alertar el potencial explorador, así como eliminar las restricciones que pesan sobre el subsector para lograr una mejor asignación de recursos. Representa una definitiva labor de desregulación y simplificación administrativa, sin perjuicio de las funciones propias de la autoridad en materia. Precisa la responsabilidad de los productores, define medidas sanitarias, regula lo relativo a los establecimientos en que se concentran animales con motivo de ferias, exposiciones o eventos, destinados al sacrificio de animales, así como a su movilización y establece diferentes mecanismos para el control de todo lo relativo a este campo.⁸⁹

19. Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto a la autonomía del Banco de México, supone un paso más en la reforma del Estado. El banco central desempeñará la función de emisor de billetes; la Casa de Moneda de México continuará acuñando la moneda, pero conforme a las órdenes que reciba del banco central. Las facultades concurrentes del banco central serán concurrir con otras autoridades y en los términos que establezcan las leyes de la materia, a la regulación del crédito, los cambios y la prestación de servicios financieros. El objetivo prioritario del banco central será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Cualquier autoridad, sea de la naturaleza que se quiera, podrá ordenarle al banco que le otorgue financiamiento. El otorgamiento de créditos por parte del banco central se normará por los criterios que determine la propia institución.

El nombramiento y renovación de las personas a cargo de la dirección del banco central, se hará mediante el perfeccionamiento de su nombramiento con la intervención tanto

⁸⁹ Diario Oficial de la Federación 18 de junio de 1993

del titular del Poder Ejecutivo Federal como de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso, y el señalamiento de períodos de servicio cuya duración y escalonamiento en la renovación fortalezca el ejercicio autónomo de las funciones del banco. Para proteger su función, sólo podrán ser removidos por falta grave y, para garantizar la idoneidad primaria de sus servicios, no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión por los que perciban emolumentos. Propone un nuevo arreglo entre las instituciones que lo componen para mejor proveer a la elevación del nivel de vida de los mexicanos y a una más justa y adecuada distribución de la riqueza. Implica, además, una importante transferencia de atribuciones del Ejecutivo al Banco Central, estableciendo, que el mismo, contará con las facultades de autoridad que se requieran para el ejercicio de sus funciones y su administración.⁹⁰

20. Decreto que Reforma y Adiciona diversas disposiciones del Código de Comercio y del Código Federal de Procedimientos Civiles para incorporar a nuestra Legislación el arbitraje comercial. Estas reformas incorporan a la legislación nacional las disposiciones de la Ley Modelo sobre Arbitraje Comercial Internacional de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional y permitirá que nuestro país se convierta en sede de arbitrajes comerciales internacionales. Esta reforma uniforma el Derecho Procesal Arbitral y las necesidades específicas de la práctica del arbitraje comercial internacional. Las sentencias y resoluciones dictadas en el extranjero tendrán fuerza de ejecución, si cumplen las formalidades establecidas en los tratados en que México sea parte en materia de exhortos provenientes del extranjero y si en esos países existe reciprocidad con nuestras sentencias y resoluciones.

El arbitraje ayudará a resolver los casos de conflicto de leyes o de competencias, para que por acuerdo de voluntades los árbitros determinaran el derecho aplicable a la relación concreta de que se

⁹⁰ Diario Oficial de la Federación 20 de agosto de 1993

trate. El arbitraje internacional es aquel en que las partes, al momento de la celebración del acuerdo, tiene sus establecimientos en países diferentes. El tribunal arbitral está constituido por el árbitro o árbitros designados para decidir una controversia. Cuando se requiera la intervención judicial, será competente para conocer el juez de primera instancia federal o del orden común del lugar donde se lleve a cabo en arbitraje. Las partes podrán decidir libremente el número de árbitros. A falta de acuerdo, será un solo árbitro. En el arbitraje con tres árbitros, cada parte nombrará un árbitro, y los dos árbitros así designados nombrarán al tercero,, si las partes no lo nombran o los árbitros no se ponen de acuerdo, lo hará el Juez. En los arbitrajes nacionales se utilizará el idioma español. En los arbitrajes internacionales, las partes podrán acordar libremente el idioma que deseen utilizar. Los honorarios de cada árbitro los fijará el propio tribunal. Un laudo arbitral, cualquiera que sea el país en que haya sido dictado, será reconocido como vinculante y, después de la presentación de una petición por escrito al juez, será ejecutado. Estas, entre otras más disposiciones sobre el arbitraje.⁹¹

21. Ley de Puertos, en los términos del artículo 25 constitucional “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional” para garantizar que éste sea integral y fortalezca la soberanía de la Nación. Y dispone que “el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional”, que el sector público podrá participar por sí o con los sectores social y privado en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo. El artículo 27 en el quinto párrafo establece que “son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional”; y en el párrafo sexto señala que las aguas del dominio de la Nación son inalienables e imprescriptibles y que su explotación, uso o aprovechamiento por particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, podrá realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal. El artículo 28 de la Carta Magna por su parte,

⁹¹ Diario Oficial de la Federación 22 de julio de 1993

señala que con sujeción a las leyes y tratándose de casos de interés general, el Estado podrá “concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación,...”. con base a estas disposiciones y tomando en cuenta que la evolución de la economía internacional ha establecido la necesidad de desarrollar las comunicaciones y los transportes para elevar el potencial económico de las naciones. México tiene necesidad de incrementar la capacidad competitiva de sus exportaciones y aprovechar su situación geográfica. En materia de puertos es necesario que éstos impulsen el comercio, a través de estrategias operativas para la integración eficiente de los concesionarios y empresas prestadoras de servicios portuarios y. Alentar la inversión privada en la construcción y operación de terminales de carga y de pasajeros, almacenes, muelles y otros servicios conexos. La Ley se propone fomentar el transporte de cabotaje y desarrollar y consolidar puertos industriales. Fortalece la colaboración de los inversionistas particulares en la construcción y operación de la infraestructura.⁹² Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1° de junio de 1993.

22. El Decreto que Adiciona y Deroga diversa disposiciones de la Ley del Mercado de Valores; éstas disposiciones tienen el propósito de adecuar el marco jurídico financiero a las nuevas condiciones económicas y financieras, para lograr una mejor articulación entre el sistema bancario y los demás intermediarios financieros y, avanzar en la reforma del Estado Mexicano en el proceso de desregulación administrativa. Se pretende asegurar una mayor competitividad y eficiencia a los intermediarios financieros, ampliando la seguridad de los usuarios de sus servicios mediante un marco regulador adecuado, tomando en cuenta la globalización e internacionalización de los mercados. La Ley del Mercado de Valores regula la oferta pública en acciones, obligaciones y demás títulos de crédito que se emitan en serie o en masa; regula la intermediación de dichos valores en el

⁹² Diario Oficial de la Federación 1 de junio de 1993

mercado, las actividades que intervienen en el mismo, el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y las autoridades y servicios en materia de mercado de valores.

Con la reforma se añadieron dos capítulos relativos a las operaciones internacionales y a los sistemas automatizados de contabilidad y registro de operaciones. Se define la integración y funcionamiento de un sistema internacional de cotizaciones, como un mecanismo para cotizar los valores extranjeros que sean motivo de intermediación en nuestro país y los valores emitidos en México o por personas morales mexicanas, cuya oferta de suscripción o venta se haya llevado a cabo en el extranjero. Se precisa la forma de regular sistemas automatizados en la contabilidad y registro de las operaciones bursátiles, para que la información contenida en los procesos telemáticos surta los mismos efectos y tenga el mismo valor probatorio que se otorga a los documentos originales. Se abre la posibilidad de que se lleven a cabo operaciones de oferta pública de valores en territorio nacional, independientemente de la nacionalidad del emisor. Permite hacer extensivos a los valores extranjeros los servicios que prestan las instituciones nacionales para el depósito de valores, incluir a entidades financieras del exterior y otras instituciones de la misma naturaleza, entre los usuarios de los servicios y permite que los valores que reciban en depósito puedan ser mantenidos en entidades bancarias del exterior o en otras instituciones de depósito centralizado, nacionales o extranjeras. Las casas de bolsa podrán realizar sus actividades en el mercado exterior, sin necesidad que tales operaciones se refieran a valores inscritos en la Sección especial del Registro Nacional de Valores e Intermediarios. Las casas de bolsa podrán realizar la actividad fiduciaria. Respecto a las normas de autorregulación, se sustituirá la facultad de autorización previa de la Comisión Nacional de Valores por la de veto. Se amplían las facultades de la Comisión Nacional de Valores para sancionar el uso indebido de la información privilegiada, proporcionará asistencia o recibirla de entidades reguladoras de mercados de

valores del exterior y la posibilidad de que se instalen delegaciones regionales de la Comisión a fin de simplificar trámites y agilizar las tareas de supervisión.⁹³ *Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 1993.*

23. Decreto de Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, este decreto forma parte de un paquete de iniciativas de modificación a diversos instrumentos legales de orden financiero para estimular la eficiencia de los intermediarios financieros no bancarios, con el propósito de responder con oportunidad a la internacionalización de la economía y competencia por los mercados mundiales. Todas las iniciativas tienen en común estimular la capacidad competitiva de los intermediarios no bancarios, a través de la realización de nuevas operaciones y de la desregulación de algunas de las actividades que realizan, sin demérito del control por parte de las autoridades y la homologación de los regímenes aplicados en los diversos ordenamientos de nuestro sistema jurídico.

Esta ley establece la normatividad de las organizaciones auxiliares de crédito, que comprenden los almacenes generales de depósito, a las arrendadoras financieras, las sociedades de ahorro y préstamo, a las uniones de crédito, a las empresas de factoraje financiero. Se aplica el ejercicio de la compra-venta habitual de divisas que realizan las casas de cambio, actividad considerada como auxiliar del crédito. Contiene disposiciones relativas a la contabilidad y la inspección y vigilancia de las organizaciones auxiliares del crédito, por parte de la Comisión Nacional Bancaria.

Las reformas proponen en materia de almacenes generales de depósito: la participación en la comercialización de bienes, la colocación de membretes en los bienes bajo su custodia, guardar y custodiar bienes propiedad de terceros, conceder financiamiento a sus depositantes, con garantía de los bienes, obtener créditos

⁹³ Diario Oficial de la Federación 23 de julio de 1993

de instituciones de crédito, emitir obligaciones subordinadas y demás títulos de crédito, establecer bodegas en otros países. Respecto a la desregulación de funciones: los almacenes de depósito pueden establecerse en cualquier sitio, no sólo donde haya aduanas para apertura, ubicación o clausura de bodegas bastará dar aviso a las autoridades.

Por lo que hace a las arrendadoras financieras: pueden obtener préstamos y créditos de instituciones de fianzas, autorizar la emisión de obligaciones subordinadas y demás títulos de crédito; se permite establezcan sus propias determinaciones sobre la inversión de sus recursos y determinen la aplicación de porcentajes a diversos rubros de sus activos.

Las uniones de crédito: promoverán la organización y administración de empresas de comercialización, pudiéndose asociar con terceras personas; efectuar la compraventa de frutos o productos elaborados por terceros, llevar acabo la comercialización de insumos y el alquiler de bienes de capital por cuenta de terceros, así como adquirir dichos insumos y bienes para enajenarlos o arrendarlos a personas distintas de los socios; arrendar bienes de capital, recibir depósitos de ahorro de sus socios, obtener préstamos y créditos de entidades financieras del exterior, emitir títulos de crédito en serie; aumentar la capacidad de endeudamiento de sus socios entre otras.

En lo relativo a las empresas de factoraje financiero; reforzar la seguridad jurídica del factoraje financiero, las empresas dedicadas a estas operaciones deberán notificar al deudor de la transmisión de los derechos de crédito, en los términos señalados por las disposiciones fiscales; aplicar en contratos de factoraje, los recursos provenientes de la colocación de títulos de crédito entre el público inversionista; emitir obligaciones subordinadas y demás títulos de crédito sin necesidad de que el Banco de México emita disposiciones de carácter general para su regulación; podrán invertir el capital pagado y las reservas en los valores e

instrumentos de inversión que consideren pertinente en la proporción que estimen adecuada, a fin de homologar el tratamiento que disfrutan las demás organizaciones auxiliares de crédito; pueden invertir sus recursos como estimen pertinente; para efectos de capitalización pueden aplicar los porcentajes que consideren idóneos a los diferentes rubros de activos.

A las *Casas de Cambio* se les otorgará un tratamiento similar al de las organizaciones auxiliares de crédito. El capital contable no debe ser menor al 6 por ciento de la suma de sus activos afectos a riesgo significativo y, cuando así se determine, de sus operaciones causantes de pasivo contingente; con excepción de las sociedades de ahorro y préstamo y, cuando el caso lo amerite, las uniones de crédito.

Para que los *almacenes generales de depósito*, las arrendadoras financieras, las empresas de factoraje financiero y las casas de cambio puedan operar con sus propias acciones (y acciones preferentes de voto limitado, ésta emisión deberá contar con autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y no podrá exceder del 25 por ciento del importe del capital pagado), previa inscripción de las mismas en la Sección de Valores del Registro Nacional de Valores e Intermediarios.

Para la transparencia y uniformidad de la emisión de obligaciones subordinadas y demás títulos y obligaciones de crédito que emitan los almacenes generales de depósito, las arrendadoras financieras, las uniones de crédito y las empresas de factoraje financiero, están supeditados a la obtención previa de dictámenes por una sociedad calificadora de valores y la previsión de que afecten en fideicomiso los derechos generados por los contratos de financiamiento que celebren con sus clientes, con objeto de garantizar el pago de sus obligaciones. Se permite que las organizaciones auxiliares de crédito puedan descontar su cartera con fideicomisos constituidos por el gobierno federal para el fomento económico, así como con otras organizaciones auxiliares del crédito de su mismo tipo.

La Comisión Nacional Bancaria verá fortalecidas sus facultades y funciones de supervisión, en virtud de la mayor autonomía que se concede a los intermediarios financieros. Se plantea la posibilidad de que recurra a la amonestación y en su caso, el veto sobre aquellos funcionarios y empleados de organizaciones auxiliares de crédito y de casas de cambio que de manera grave y reiterada incurran en infracciones a los ordenamientos que rigen sus actividades.⁹⁴

24. El Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la *Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras*. Los ordenamientos que se reforman se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1990. Las reformas tienen como objetivo propiciar una mayor capacidad competitiva de las instituciones de crédito y grupos financieros. Para ello el sistema de información de operaciones activas será responsabilidad de sociedades mexicanas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión del Banco de México. Amplía el campo de participación a la clientela de las instituciones de crédito en la celebración de operaciones bancarias. Así, éstas actividades no serán de la exclusiva competencia, de los comisionistas, sino de cualquier persona, pero no podrán llevarlas a cabo por cuenta propia, ni determinar tasas o plazos, ni obtener diferenciales de precios o tasas, ni realizar actividades que requieran autorización para operar con carácter de entidad financiera. Las Instituciones de Crédito podrán celebrar contratos de arrendamiento financiero y adquirir los bienes que sean objeto de tales contratos.

Los grupos financieros podrán estar constituidos por tres tipos diferentes de entidades financieras: los almacenes generales de depósito, las arrendadoras financieras, las casas de bolsa, las casas de cambio, las empresas de factoraje financiero, las

⁹⁴ Diario Oficial de la Federación 15 de julio de 1993

instituciones de banca múltiple, las instituciones de fianzas y las instituciones de seguros. Puede haber dos o más, entidades financieras de una misma clase en un solo grupo financiero. En materia del *quórum* que se requiere para las asambleas especiales que tengan por objeto el nombramiento de consejeros y comisarios de banca múltiple y de grupos financieros, las asambleas no se regularán por las disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles para las asambleas extraordinarias. Con respecto a las operaciones de reporto, las prórrogas de reporto se incluirán dentro de la regulación que para su formulación determine el Banco de México, y corresponderá a la decisión de las partes el establecimiento de plazos para el reporto, sin exceder lo que señale el Banco de México. Los sistemas de autofinanciamiento se regularán por los ordenamientos de protección al consumidor.

Con relación a las filiales que establezcan los bancos mexicanos en el exterior, éstas deberán ajustar sus operaciones a las disposiciones que determinen las autoridades mexicanas, sin demérito de la legislación extranjera aplicable. La autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que las instituciones de crédito inviertan en el exterior, será necesaria, ya se trate de inversiones directas o de inversiones indirectas. La cuota inicial que aportan las sociedades que desean obtener autorización para constituirse y operar como instituciones de banca múltiple, debe ser proporcional a la participación real que tenga el nuevo banco en el mercado.⁹⁵

25. *Ley Federal de Educación* establece la obligación del estado mexicano de proporcionar servicios educativos de nivel preescolar, primaria y secundaria, así como de promover y atender todos los demás tipos y modalidades educativas; apoyar la investigación científica y tecnológica y alentar el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura y marca el criterio y los fines de la

⁹⁵ Diario Oficial de la Federación 23 de julio de 1993

educación que el Estado y los particulares impartan. La integración del sistema educativo nacional y la definición de la autoridad educativa en los tres niveles de gobierno. Se establece la creación de un Consejo Nacional de Autoridades Educativas integrado por el Secretario de Educación Pública Federal, quien lo presidirá, y las autoridades locales. Los particulares podrán impartir educación en todos los tipos y modalidades, dichos estudios se incorporarán al sistema educativo nacional, a través de la autorización y el reconocimiento de validez oficial de estudios. La autorización previa y expresa del Estado deberá ser obtenida en el caso de la educación primaria, secundaria y normal. En los demás casos se podrá obtener el reconocimiento de validez oficial de los estudios que impartan los particulares.⁹⁶

26. *Ley de Comercio Exterior* reconoce el nuevo papel internacional de México y dispone la aplicación de la Ley, sin perjuicio de los tratados y convenios internacionales de los que sea parte el país. En concordancia con el artículo 131 constitucional prevé la facultad del Ejecutivo Federal para regular, restringir o prohibir la exportación e importación de mercancías extranjeras en el territorio nacional, cuando el Ejecutivo lo estime urgente. Se definen las atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para las actividades normales de comercio exterior. Se establece la Comisión de Comercio exterior; como órgano de consulta obligatoria para la Administración Pública Federal en la materia y se eleva a rango de Ley la Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones.

Respecto a las regias de origen, se establecen las normas y los criterios para la determinación de origen de un bien; el de cambio de clasificación arancelaria; el de contenido nacional o regional y el de producción, fabricación o elaboración de mercancías. Se definen los diferentes tipos de aranceles y sus modalidades. Precisa los casos en los que se podrán establecer, previa opinión de la Comisión de Comercio Exterior, medidas de regulación y

⁹⁶ Diario Oficial de la Federación 19 de julio de 1993

restricción no arancelaria, consistentes en permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen y cuotas compensatorias, entre otros. En lo referente a los permisos previos, se establecen los permisos para su expedición y se limita su ámbito de aplicación al prohibir que tales instrumentos se utilicen contra prácticas desleales de comercio internacional o para cumplir con normas oficiales mexicanas. Se establece el mecanismo de licitación pública para la asignación de cupos máximos. Se define la discriminación de precios y subvención, daño y la de la relación causal que debe existir entre la discriminación de precios o a subvención, y el daño o la amenaza de daño, para poder establecer cuotas compensatorias.

Define el concepto de prácticas desleales como la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o de procedencia, que causan un daño a la producción nacional. En el caso de la discriminación de precios o práctica dumping, se describen las opciones para la determinación del valor normal, , en estricto orden sucesivo y por exclusión. Se define el daño, como la pérdida o menoscabo patrimonial, o la privación de cualquier ganancia lícita y normal, que sufra o pueda sufrir la producción nacional, o el establecimiento de nuevas industrias. La amenaza de daño es el peligro inminente y claramente previsto a la producción nacional. Incorpora nuevos supuestos en el análisis del daño o de la amenaza de daño: el conflicto de intereses, la acumulación y el daño regional. Se incorpora el concepto de salvaguarda y se fijan las reglas para la imposición de estas medidas cuando existen importaciones masivas que causen o amenacen causar un daño serio a la producción nacional. Se establecen disposiciones comunes en materia de prácticas desleales y medidas de salvaguarda. En síntesis esta Ley norma el Comercio Exterior con la finalidad de adecuar nuestra legislación a la Legislación Internacional con motivo de los Tratados Internacionales en que participa el país.⁹⁷

⁹⁷ Diario Oficial de la Federación 27 de julio de 1993

27. Ley del Impuesto Sobre la Renta, para que se consideren créditos las inversiones en títulos de crédito, distintos de las acciones, de los certificados de participación no amortizables, de los certificados de depósitos de bienes y en general de títulos de crédito que representen la propiedad de bienes. También se consideran incluidos dentro de los créditos, los que adquieran las empresas de factoraje financiero (fracción IV, inciso A, del artículo 7-B). Si en un Acuerdo Internacional, se establece una tasa menor a la prevista en el artículo 52 B, por los intereses que se paguen a instituciones de crédito, se aplicará la prevista en el Acuerdo Internacional. Las instituciones de crédito residentes en el extranjero cuyas acciones con derecho a voto sean propiedad en más de un 90 por ciento de una institución de crédito en el país, así como los establecimientos en el extranjero de estas últimas instituciones, causarán el impuesto hasta el 31 de diciembre de 1995, a la tasa del 4.9 por ciento en lugar de la tasa del 15 por ciento prevista; los residentes en el extranjero que obtengan ingresos por arrendamiento financiero en términos de lo dispuesto en esta Ley, causarán el Impuesto Sobre la Renta, hasta el 31 de diciembre de 1995, a la tasa del 10 por ciento en lugar de la tasa del 15 por ciento; los residentes en el extranjero que obtengan ingresos por intereses de fuente de riqueza ubicada en territorio nacional, causarán el Impuesto Sobre la Renta, hasta el 31 de diciembre de 1995, a la tasa del 4.9 en lugar de la tasa del 15 por ciento y a la tasa del 10 en lugar de 21 en los supuestos previstos en la fracción II del artículo 154 de la Ley citada (fracción V, del artículo V, de las disposiciones transitorias de la Ley del Impuesto Sobre de Renta).

28. Ley de Navegación, esta nueva Ley se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 1994 y derogó; de la Ley de Vías Generales de Comunicación, los artículos 1°, 169 a 305, 543 a 545 y 547 a 554. también derogó la Ley de Navegación y Comercio Marítimo, excepto los artículos 222, 232 a 250, así como los artículos 19 y 21, fracciones XIII y XVI a XVIII, 641 a 944, 1043,

fracciones III, V, VII y VIII y 1044 del Código de Comercio, y todas las disposiciones que se opongan a lo previsto en esta Ley. Tiene el propósito de aprovechar el enorme potencial que ofrece la navegación y el transporte marítimo, derivado de nuestra posición geográfica privilegiada, para apoyar el desarrollo social y económico del país, dentro de un entorno mundial que exige una creciente competitividad a apertura comercial. Propone reactivar la marina mercante, el turismo náutico, aumentar el uso de yates, dar facilidades en materia de navegación, para permitir la explotación de embarcaciones pesqueras con una mayor captación de inversión privada y la simplificación de los trámites para su operación. Pretende complementar la modernización del marco jurídico para la actividad marítima y portuaria, a fin de proporcionar una mayor calidad y seguridad en materia de navegación, así como de la marina mercante mexicana y el comercio marítimo en general. Es objeto de esta Ley regular las vías generales de comunicación por agua, la navegación y los servicios que en ella se prestan, la Marina Mercante Mexicana, así como los actos, hechos y bienes relacionados con el Comercio Marítimo.⁹⁸ *Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994.*

28. La *Ley de Caminos y Autotransporte Federal* orienta al desarrollo de la infraestructura carretera y el autotransporte; regula el procedimiento de adjudicación por concurso de las concesiones para la construcción, explotación, conservación y mantenimiento de caminos y puentes y para aquellos servicios auxiliares que se vinculen con éstos, así como los servicios de autotransporte y sus servicios auxiliares; propone reducir el margen de discrecionalidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para el otorgamiento de concesiones y permisos; otorga mayor seguridad a los usuarios de los caminos y puentes federales por medio del control de las condiciones físicas y mecánicas y que, la Secretaría pueda variar el régimen de autorización de una o varias modalidades de transporte. En lo que corresponde al transporte internacional prevé que se esté a lo que

⁹⁸ Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 1994

establezcan los tratados y convenios internacionales. Contiene preceptos para la regulación de la inspección y verificación del cumplimiento de las diversas disposiciones relativas a la imposición de sanciones. Las concesiones, que se otorgarán a mexicanos o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas hasta por un plazo de 30 años, prorrogables por un plazo equivalente.

Los permisos para el autotransporte de carga pasaje y turismo, arrastre y salvamento, depósito de vehículos, transporte privado de personas y de carga se otorgarán a mexicanos o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas. Los permisos se otorgarán por un tiempo indefinido, el autotransporte internacional de pasajeros, turismo y carga se ajustará a los términos y condiciones previstos en los tratados internacionales aplicables.⁹⁹

29. Ley de Inversión Extranjera, establece las vías para la canalización del capital extranjero, permite la apertura a la inversión extranjera en actividades donde su participación se considera necesaria y simplifica los trámites administrativos. Esta Ley es fundamental porque establece los parámetros a seguir por las demás leyes relacionadas con la inversión extranjera. Se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1993 y abroga las siguientes leyes: la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, *Diario Oficial de la Federación* el 9 de marzo de 1973, la Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 Constitucional, *Diario Oficial de la Federación* el 21 de enero de 1926 y el Decreto que establece la necesidad transitoria de obtener permiso para adquisición de bienes a extranjeros y para la constitución y modificación de sociedades mexicanas que tengan o tuvieran socios extranjeros, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de enero de 1926.

⁹⁹ Diario Oficial de la Federación 22 de diciembre de 1993

En esta ley, de acuerdo con lo pactado en el Tratado de Libre Comercio de Norte América, se establece que aunque actualmente estén reservadas de manera exclusiva a mexicanos a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros las actividades de transporte terrestre internacional de pasajeros, turismo y de carga entre puntos del territorio de México y el servicio de administración de centrales camioneras de pasajeros y servicios auxiliares, la inversión extranjera podrá participar en esos rubros; a partir del 18 de diciembre de 1995, hasta con el 49 por ciento del capital social de sociedades mexicanas; a partir del 1° de enero del año 2001, hasta con el 51 por ciento y a partir del 1° de enero del año 2004, hasta con un 100 por ciento.

La inversión extranjera podrá participar de inmediato hasta con el 49 por ciento del capital social en las actividades de fabricación y ensamble de partes, equipo y accesorios para la industria automotriz y a partir del 1° de enero la inversión extranjera podrá participar hasta con un 100 por ciento. La inversión extranjera podrá participar de inmediato hasta con un 49 por ciento en servicios de los videotextos y computación en paquete y a partir del 1° de julio de 1995, hasta con un 100 por ciento.

Se requiere resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para participar en un porcentaje mayor al 49 por ciento en actividades de edificación, construcción e instalación de obras, y a partir del 1° de enero de 1999, hasta con 100 por ciento.

Estas disposiciones nos muestran claramente como se ha comenzado a establecer lo pactado en el Tratado de Libre Comercio de Norte América en la nueva Ley de Inversión Extranjera. Pero para el estudio que se pretende realizar en este trabajo, es fundamental que se detallen, algunas de las disposiciones establecidas en la nueva Ley de Inversión Extranjera que tienen el mismo propósito.

La inversión extranjera podrá participar en cualquier proporción en el capital social de sociedades mexicanas, adquirir activos fijos, ingresar a nuevos campos de actividad económica, fabricar nuevas líneas de productos, abrir y operar establecimientos y ampliar y relocalizar los ya existentes (artículo 4).

Se reservan de manera exclusiva al Estado las siguientes áreas estratégicas: petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, electricidad, generación de energía nuclear, minerales radiactivos, comunicación vía satélite, telégrafos, radiotelegrafía, correos, ferrocarriles, emisión de billetes, acuñación de moneda, control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles dejaron de ser en enero de 1995, áreas estratégicas y se convirtieron en áreas prioritarias, que permitirán la inversión privada, a través de permisos y concesiones.

Están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas, con exclusión de extranjeros: transporte terrestre nacional de pasajeros, turismo y carga, comercio al por menor de gas licuado de petróleo, servicios de radiodifusión (excepto televisión por cable), uniones de crédito, banca de desarrollo y servicios profesionales y técnicos que señalen las leyes.

La inversión extranjera podrá participar hasta: el 10 por ciento en sociedades cooperativas de producción; el 25 por ciento en transporte aéreo nacional, transporte en aerotaxi y transporte aéreo especializado; el 30 por ciento en sociedades controladoras de agrupaciones financieras, instituciones de crédito de banca múltiple, casas de bolsa y especialistas bursátiles (las reformas de enero de 1995, extendieron ese límite, y se permitirá una mayor participación de personas morales mexicanas y de extranjeros, hasta el 49 por ciento del capital social). Hasta el 49 por ciento en instituciones de seguros, instituciones de fianzas, casas de cambio, almacenes generales de depósito, arrendadoras

financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades financieras de objeto limitado a las que se refiere el artículo 103 fracción IV, de la Ley de Instituciones de Crédito, las sociedades a las que se refiere el artículo 12 bis de la Ley de Mercado de Valores, las hachones representativas del capital fijo de sociedades de inversión y sociedades operadoras de sociedades de inversión, la fabricación y comercialización de explosivos, la impresión y publicación de periódicos, las acciones serie "T" de sociedades que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas y forestales, televisión por cable, servicios de telefonía básica, pesca en agua dulce, costera y en la zona económica exclusiva, administración portuaria integral, servicios portuarios de pilotaje, sociedades navieras, servicios conexos al sector de ferrocarriles, suministro de combustibles y lubricantes para embarcaciones, aeronaves y equipo ferroviario.

Estos límites de participación sólo podrán ser rebasados por la inversión extranjera neutra (la inversión neutra es la que sólo otorga derechos pecuniarios a sus tenedores, derechos corporativos limitados, sin derecho de voto en asambleas generales ordinarias).

Se requiere resolución favorable de la Comisión para que la inversión extranjera participe en: servicios portuarios, sociedades navieras, administración de terminales aéreas, servicios privados de educación, preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados, servicios legales, sociedades de información crediticio, instituciones calificadoras de valores, agentes de seguros, telefonía celular y construcción de ductos para la transportación de petróleo y sus derivados y perforación de pozos petroleros y de gas (artículo 8).

Las sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o que hayan celebrado el convenio a que se refiere dicho precepto, podrán adquirir el dominio de los bienes inmuebles, situados en la zona restringida del territorio nacional,

destinados a la realización de actividades no residenciales, con el requisito de registrarlos en la Secretaría de Relaciones Exteriores y podrán adquirir los derechos sobre bienes inmuebles destinados a fines residenciales. Se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que las sociedades mexicanas, sin cláusula de exclusión de extranjeros, adquieran como fiduciarias derechos sobre bienes inmuebles ubicados dentro de la zona restringida, cuando el objeto del fideicomiso sea permitir la utilización y el aprovechamiento de los bienes sin constituir derechos reales sobre ellos y que los fideicomisos sean sociedades mexicanas sin cláusulas de exclusión de extranjeros y personas físicas o morales extranjeras, la duración de los fideicomisos será por un período máximo de cincuenta años, mismo que podrá prorrogarse a solicitud del interesado. Se entenderá por utilización a aprovechamiento de los bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, los derechos al uso y goce de los mismos, incluyendo la obtención de frutos, productos y cualquier rendimiento que resulte de la operación y explotación lucrativa, a través de terceros de la institución fiduciaria. Por razones de seguridad nacional la Comisión podrá impedir estas adquisiciones por parte de la inversión extranjera y el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras no será público.¹⁰⁰

30. Ley del Banco de México, de acuerdo con este ordenamiento el banco central será una persona de derecho público autónoma y se llamará Banco de México, su finalidad es proveer ala economía del país de moneda nacional (procurando la estabilidad del poder adquisitivo, el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistema de pagos), participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen bancos centrales.¹⁰¹

¹⁰⁰ Diario Oficial de la Federación 27 de diciembre de 1993

¹⁰¹ Diario Oficial de la Federación 25 de noviembre de 1993

Además de las leyes ya mencionadas que se aprobaron en el período noviembre-diciembre de 1993, durante la LV Legislatura se reformaron, aparte de las leyes encaminadas a propiciar la apertura comercial, otras; con objeto de hacer más expedita la justicia civil, penal, fiscal y hacer más eficaces los procedimientos administrativos, ya que simplifican los trámites a los particulares.

31. Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga disposiciones de diversas leyes relacionadas con el Tratado de Comercio de América del Norte. *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 1993.

- a. En una nueva reforma a la *Ley de Comercio Exterior* se establece que, la Secretaría de Comercio no podrá imponer cuotas compensatorias unilateralmente, sino que las partes interesadas tendrán participación y podrán asumir compromisos, las empresas nacionales y las internacionales afectadas por una acusación de práctica desleal, podrán optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias del TLC, si esa es la elección.
- b. De la *Ley Aduanera*; se reforma el artículo 1°, que se adiciona con un último párrafo para establecer que las disposiciones de la misma se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. Reconociendo así la existencia de regímenes especiales que contienen los tratados internacionales de que México es parte.
- c. También el *Código Fiscal de la Federación* se reforma el artículo 1° para establecer que las disposiciones del Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de, lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte y el artículo 52 permite que se registren ante las autoridades fiscales los profesionistas extranjeros con derecho a dictaminar estados financieros, conforme a lo pactado en los tratados internacionales en los que México sea parte y la Ley Orgánica

del Tribunal Fiscal de la Federación, para declarar improcedente el juicio de nulidad contra resoluciones que se puedan impugnar y recurrir a mecanismos alternativos de solución de controversias de acuerdo con lo pactado en los tratados internacionales en relación a la resolución de los juicios en materia de Comercio Exterior; y se faculta al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer y resolver diversos conflictos en materia de comercio exterior.

- d. **La Ley Reglamentaria del Artículo 5° Constitucional** relativo al ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal, para que los extranjeros puedan ejercer en el Distrito Federal las profesiones que son objeto de esta ley, con sujeción a lo previsto en los tratados internacionales de que México sea parte y cuando no hubiere Tratado estarán sujetos a la reciprocidad. En relación al reconocimiento académico, los títulos expedidos en el extranjero serán registrados por la Secretaría de Educación Pública, siempre y cuando los estudios sean iguales o similares a los que se impartan en instituciones del sistema educativo nacional (artículos 5 y 17 primer párrafo y 25 primer párrafo y fracción I). *Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1993.*
- e. **Se reforma la Ley de Expropiación** en los artículos 3°, 9°, 10,20 y 21 establece plazos concretos en las resoluciones que se dicten en la materia , y se especifican los supuestos en que existe una reversión total o parcial del bien. La Secretaría de Estado, departamento administrativo o Gobierno del Distrito Federal según corresponda, tramitarán el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, el Ejecutivo hará la declaratoria en el Decreto respectivo, el Decreto se publicará en el *Diario Oficial de la Federación* y será notificado personalmente a los interesados.

- f. La *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios* se reforma nuevamente, para establecer en el artículo 14 que los actos jurídicos que celebren Petróleos Mexicanos o cualquiera de sus organismos subsidiarios se rijan por las Leyes Federales aplicables y para que las controversias nacionales en que sea parte, cualquiera que sea su naturaleza, sean de la competencia de los Tribunales de la Federación, salvo acuerdo arbitral, ya que podrán pactar la jurisdicción de tribunales extranjeros, quedando exceptuados de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aun en los casos de controversias judiciales (anteriormente la disposición establecía que las controversias se dirimirían exclusivamente por Tribunales de la Federación). En acatamiento a lo pactado en el Tratado de Libre Comercio de Norte América, ahora tratándose de actos jurídicos de carácter internacional, Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios podrán convenir la aplicación de derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrarán acuerdos arbitrales cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto. *Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993.***
- g. Se reforma nuevamente la *Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica*, y en el artículo 3° dispone que se desincorpora del servicio público, la generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, la cogeneración o la pequeña producción; la generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad; la generación de energía eléctrica para exportación derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción; la importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios y la generación de energía eléctrica para usos de emergencia derivados de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica. Se reforma el artículo 45 para que los actos jurídicos**

que celebre la Comisión Federal de Electricidad se rijan por las Leyes Federales aplicables y las controversias nacionales en que sea parte, serán competencia de los Tribunales Federales de la Federación, salvo acuerdo arbitral, quedando exceptuada de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aun en los casos de controversias judiciales. La Comisión podrá convenir la aplicación del derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto. *Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993.*

El Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 1993; reformado por Decreto de fecha 19 de mayo de 1993, establece reglas encaminadas a brindar seguridad y certeza jurídica a los inversionistas que inviertan en la generación de energía eléctrica.

- h. Se reforma la *Ley de Derechos de Autor* para que compilaciones de datos o de otros materiales, estén protegidas como creaciones intelectuales. Los autores ampliarán su derecho a 75 años después de su muerte (primer párrafo de la fracción primera del artículo 23, el artículo 81, el último párrafo del artículo 146 y se adiciona un párrafo al artículo 9).

32. *Ley de Adquisiciones y Obras Públicas*, esta nueva Ley abroga la Ley de Obras Públicas del 30 de diciembre de 1980 y sus reformas posteriores, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del 8 de febrero de 1985, sus reformas y todas las disposiciones que se opongan a esta Ley. La ley tiene por objeto la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza, la obra pública y los servicios relacionados con la misma, que contraten los órganos de la

administración pública federal centralizada y paraestatal. En ella se define la obra pública entre los que se encuentran los trabajos de exploración, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros que se encuentren el subsuelo; se señala que la aplicación de la misma será sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados y que las licitaciones podrán ser nacionales e internacionales (solamente se realizarán licitaciones de carácter internacional cuando ello resulte obligatorio conforme a lo establecido en los Tratados, cuando previa investigación no existan en cantidad y calidad de proveedores nacionales o contratistas nacionales, o cuando sea obligatorio por ser obra financiada con créditos externos). Adecua el marco normativo a las condiciones de apertura comercial en las que México se ha comprometido. En síntesis, plantea nuevas propuestas para fortalecer los aspectos presupuestales de la materia; dota de mayor transparencia a los procedimientos de licitación y contratación; simplifica administrativamente dichos procedimientos; administra de mejor manera las obras, adquisiciones, arrendamientos y servicios y, adecua el marco normativo a las condiciones de apertura comercial en las que ha incursionado nuestro país.¹⁰²

33. El 23 de diciembre de 1993 se publica el Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ley del Mercado de Valores, Ley de Sociedades de Inversión, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y Ley Federal de Instituciones de Fianzas.*

34. Decreto que reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones fiscales relacionadas con el comercio y las transacciones Internacionales. Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1993.

¹⁰² Diario Oficial de la Federación 30 de diciembre de 1993

35. Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, de la Ley del Notariado para el Distrito Federal, y de la Ley Orgánica para el Distrito Federal.¹⁰³

36. Ley Federal de Sanidad Vegetal, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1994 y abroga la Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos del 13 de diciembre 1974 y la Ley Vitivinícola del 25 de marzo de 1943, tiene por objeto regular y promover la sanidad vegetal, vigilando la observancia de las disposiciones fitosanitarias, diagnosticando y previniendo la diseminación e introducción de plagas de los vegetales, sus productos y subproductos, estableciendo medidas fitosanitarias y regulando la efectividad biológica, aplicación, uso y manejo de insumos, así como el desarrollo y prestación de actividades y servicios fitosanitarios.

La Ley tiene por objeto imprimir mayor competitividad y eficacia a los subsectores agrícola y silvícola; asegurar el marco de la apertura comercial, garantizando la calidad fitosanitaria; estimular el potencial agro exportador y eliminar las restricciones innecesarias. Crea el Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario. Establece los requisitos para la expedición del certificado fitosanitario.

37. En el último período de sesiones de la LV Legislatura el Ejecutivo Federal envió al Congreso la Iniciativa de Decreto para Reformar, Adicionar y Derogar diversas disposiciones de la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial y deroga los artículos 63 a 70-C de la Ley Federal de Derechos. La iniciativa fue aprobada y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 1994.

¹⁰³ Diario Oficial 6 de enero de 1994

Las disposiciones tienen por objeto perfeccionar el sistema nacional de propiedad industrial y el otorgamiento al Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial de las facultades necesarias para el ejercicio de las funciones de autoridad administrativa en esta materia y la armonización de la Ley con las disposiciones de los tratados internacionales de los que México es parte.

38. Reforma a la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, propone normas que deberán aplicarse en relación con el manejo, traslado, importación y exportación de materiales y residuos peligrosos.

39. Acuerdo a la importación de mercancías originarias de América del Norte.¹⁰⁴

VII. 2. LVI Legislatura 1994 - 1997

1. Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga, diversas disposiciones de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*; se definen las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; se crean las Secretarías de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y la Secretaría de Energía; la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; la Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa.¹⁰⁵

2. Ley que Reforma. Adiciona y Deroga diversas disposiciones Fiscales. Código Fiscal de la Federación. Se precisan los días que se consideran inhábiles para el cómputo de plazos fiscales, se incluyen los supuestos de terminación anticipada de un ejercicio fiscal en caso de la escisión de sociedades; se reincorpora la

¹⁰⁴ Diario Oficial de la Federación 3 de agosto de 1994

¹⁰⁵ Diario oficial de la Federación 28 de diciembre de 1994

definición del concepto de arrendamiento financiero: disposiciones relativas al número de años que deberá dictaminarse una sociedad que se fusione o escinda; la necesidad de establecer un plazo máximo para la conclusión de visitas domiciliarias. Ley del Impuesto sobre la Renta, fija con precisión el régimen fiscal a que están sujetas las personas con residencia en el extranjero que obtengan ingresos en el país. Ley del Impuesto Activo, se reduce la tasa del impuesto al activo 10 por ciento, lo cual pasa de 2 al 1.8 por ciento, se exenta de dicho impuesto durante los primeros cuatro años a las empresas nuevas. La Ley del Impuesto al Valor Agregado, se incorporan diversos actos y actividades a la tasa 0 por ciento: Ley del Impuesto sobre Producción y Servicios. Ley del Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos. Ley del Impuesto sobre automóviles nuevos. Ley Federal de Derechos, para que las cuotas de los derechos establecidos en la Ley se actualicen en los meses de enero y julio de cada año y no trimestralmente como hasta la fecha se había venido realizando.¹⁰⁶

3. Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley del Mercado de Valores. Estas reformas pretenden fortalecer el capital de las instituciones que integran el sistema financiero, facilitando el acceso a los inversionistas nacionales y extranjeros que cuenten con recursos para ello.¹⁰⁷

4. Iniciativa de Reformas al párrafo cuarto del Artículo 28 constitucional en materia de ferrocarriles y comunicación vía satélite. Los ferrocarriles y la comunicación vía satélite dejan de ser áreas estratégicas y se declaran áreas prioritarias para el desarrollo nacional. El Estado ejercerá la rectoría y dominio sobre éstas áreas, permitiendo la intervención de la inversión privada a

¹⁰⁶ Diario Oficial de la Federación 2 de diciembre de 1994

¹⁰⁷ Diario Oficial de la Federación 15 de febrero de 1995

través de permisos y concesiones.¹⁰⁸ *Diario Oficial de la Federación el 21 de marzo de 1995.*

5. Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Se crea la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas. La Comisión supervisará y regulará a las entidades financieras, fomentará el equilibrado desarrollo del sistema financiero, en protección de los intereses del público.¹⁰⁹

6. Ley de Aviación Civil. Esta Ley regula la explotación, el uso o aprovechamiento del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional. El transporte aéreo nacional regular operará con base en concesiones otorgadas a personas morales mexicanas. Las concesiones se otorgarán por un plazo hasta de 30 años, prorrogables por igual término, en una o varias ocasiones. Se otorgará permiso a sociedades extranjeras en el transporte aéreo internacional regular y no regular y a las personas físicas extranjeras e el transporte privado comercial. Las personas físicas o morales extranjeras podrán solicitar permiso para el establecimiento de talleres aeronáuticos y centros de capacitación y adiestramiento. Los permisos se otorgarán por plazo indefinido.¹¹⁰

7. Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario. Con las modificaciones realizadas a esta Ley, los inversionistas nacionales y extranjeros podrán solicitar y obtener concesiones hasta por 50 años, prorrogables una vez, para la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de las vías férreas y de los servicios públicos de transporte y auxiliares de los ferrocarriles del país. Con autorización previa de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera, los inversionistas foráneos podrán participar en porcentajes superiores al 49 por ciento.¹¹¹

¹⁰⁸ Diario Oficial de la Federación 21 de marzo de 1995

¹⁰⁹ Diario Oficial de la Federación 28 de abril de 1995

¹¹⁰ Diario Oficial de la Federación 12 de mayo de 1995

¹¹¹ Diario Oficial de la Federación 12 de mayo de 1995

8. Ley Federal de Comunicaciones. La regulación y el fomento de la actividad de las telecomunicaciones permanecerá en poder del estado, pero la creación de infraestructura, el desarrollo tecnológico y la prestación de los servicios corresponderá de manera preponderante a la iniciativa de los particulares. Las concesiones y permisos se otorgarán a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. Las concesiones sobre bandas de frecuencia del espectro para usos determinados se otorgarán mediante licitación pública, por un plazo hasta de 20 años, y pueden ser prorrogadas. Las concesiones sobre redes públicas serán hasta de 30 años y podrán ser prorrogadas. La iniciativa del Ejecutivo Federal se presentó en este período pero quedó pendiente.¹¹²

9. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. El transporte, el almacenamiento y la distribución de gas podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos en los términos de las disposiciones reglamentarias. El reconocimiento y la exploración superficial de los terrenos para investigar sus posibilidades petrolíferas, requerirán únicamente permiso de la Secretaría de Energía. Son de utilidad pública la construcción de gasoductos. Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios y las empresas de los sectores social y privado estarán obligados a prestar a terceros el servicio de transporte y distribución de gas por medio de ductos. Se consideran mercantiles los actos de la industria petrolera y las actividades relativas al gas. El acceso a las actividades del gas se hará en condiciones equitativas y no discriminatorias.¹¹³

¹¹² Diario Oficial de la Federación 7 de junio de 1995

¹¹³ Diario Oficial de la Federación 11 de mayo de 1995

10. Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras: Se expidieron como nuevas leyes: la Ley del Servicio de Administración Tributaria, la Ley Aduanera, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y se reformaron y adicionaron, el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, la Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y la Ley Federal de Derechos; éstos cambios pretenden una reforma tributaria integral para fortalecer y promover la inversión, el empleo y el ahorro, mejorar la equidad tributaria y lograr niveles más elevados de cumplimiento. Asimismo, para avanzar en la simplificación fiscal y administrativa, otorgar una mayor seguridad jurídica a los contribuyentes; fortalecer las finanzas de los tres niveles de gobierno; impulsar el federalismo fiscal; alentar la actividad económica; promover las exportaciones y modernizar la administración tributaria.¹¹⁴

11. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, Ley del Mercado de Valores, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Ley del Banco de México y Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación, pretende proteger en forma más eficaz, los intereses de los usuarios del servicio de banca y crédito y una relación más equilibrada entre las instituciones y sus clientes.

Incorpora la posibilidad de que las partes designen como árbitro a un tercero distinto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en materia de conciliación y arbitraje; modifica la estructura accionaria del capital de diversas entidades financieras, facilitando el acceso a los inversionistas nacionales y extranjeros;

¹¹⁴ Diario Oficial de la Federación 15 de diciembre de 1995

suprime el requisito de la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la inversión extranjera, cuando la misma no sea por montos significativos, sujetos, sin embargo, a los límites individuales aplicables a los nacionales, eliminando la obligación de que los tenedores de acciones de aseguradoras y afianzadoras obtengan certificados de participación accionaria.

Establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede autorizar la adquisición de acciones por arriba de los límites previstos como regla general para la tenencia individual; plantea reducir de 99 a 51 por ciento la proporción accionaria de las filiales constituidas como sociedades financieras de objeto limitado, proponiendo que el capital social ordinario quede integrado por dos series de acciones y el establecimiento de normas relativas a la designación de consejeros y emisarios para que el sistema financiero coadyuve en la prevención del delito por lavado de dinero; plantea establecer la facultad para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con opinión de las Comisiones supervisoras, dicte a los intermediarios financieros, funcionarios y empleados, los lineamientos, medidas y mecanismos para prevenir la comisión de este delito; limita el desempeño del Banco de México como fiduciario hasta el 31 de marzo de 1996, proponiendo extender en dos años el plazo establecido en el artículo décimo transitorio y actualiza las disposiciones legales que regulan las actividades que realiza la Tesorería de la Federación.¹¹⁵

12. Ley de Aeropuertos, tiene por objeto regular la actividad privada en las actividades de la construcción, administración, operación y explotación de aeródromos civiles, los cuales son parte integrante de las vías generales de comunicación.¹¹⁶

13. Ley de la Comisión Reguladora de Energía, es una nueva ley que propone dar a la Comisión Reguladora de Energía, las

¹¹⁵ Diario Oficial de la Federación 17 de noviembre de 1995

¹¹⁶ Diario Oficial de la Federación 22 de diciembre de 1995

atribuciones necesarias para regular la participación de los particulares en la industria eléctrica y en el mercado de gas, así como las relaciones entre éstos y las entidades públicas del sector de energéticos. La Comisión no debe limitar, sino fomentar, un desarrollo eficiente de las actividades reguladas. Pretende conformar un registro público declarativo y con fines de publicidad, en el que se inscribirán los actos de la Comisión, los procedimientos convencionales que propongan las personas que realicen las personas sujetas a regulación, para la solución de controversias y cualquier otra información relevante sobre las actividades reguladas.¹¹⁷

14. *Ley del Impuesto General de Exportación*, tiene como propósito facilitar el intercambio de mercancías y mantener una nomenclatura única, reconocida universalmente, que atienda a los propósitos del comercio mundial y de esta manera a las transacciones comerciales y favorecer el adecuado control de mercancías relacionadas con el movimiento transfronterizo de los residuos desechos peligrosos, el tráfico ilícito de narcóticos y sustancias sicotrópicas, la protección de recursos forestales y el ataque a sustancias que dañen la capa de ozono.¹¹⁸

15. *Ley del Impuesto General de Importación*, este nuevo ordenamiento también con el mismo propósito de agilizar el intercambio de mercancías a través de una nomenclatura única, reconocida mundialmente, en virtud de que el comercio actual demanda la simplificación y la uniformidad de los procedimientos necesarios para el intercambio comercial. Las nuevas disposiciones favorecerán el adecuado control de las mercancías relacionadas con el movimiento transfronterizo de residuos y desechos peligrosos, el tráfico ilícito de narcóticos y sustancias sicotrópicas, la protección de recursos forestales, así como el ataque a sustancias que dañen la capa de ozono.¹¹⁹ *Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 1995.*

¹¹⁷ Diario Oficial de la Federación 31 de octubre de 1995.

¹¹⁸ Diario Oficial de la Federación 22 de diciembre de 1995

¹¹⁹ Diario Oficial de la Federación 18 de diciembre de 1995

16. Ley del Seguro Social, esta nueva ley tiene como objetivo promover la generación de empleos y el crecimiento económico. Pretende que el Instituto Mexicano del Seguro Social se transforme, para elevar la calidad de sus servicios. Propone que el Seguro de Invalidez, Vejez y Cesantía en Edad Avanzada y Muerte se divida en dos seguros, uno para financiar los gastos médicos y otro para el retiro, el que se integrará con las aportaciones que hacen los trabajadores, los patrones y el gobierno, para cesantía en edad avanzada y vejez, así como la correspondiente al Seguro de Ahorro para el Retiro SAR. La administración de las cuentas individuales para el retiro estará a cargo de las Administradoras de fondos para el retiro. Las administradoras deberán estar autorizadas por la Comisión nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. El trabajador podrá elegir libremente a la Administradora.

Establece el monto de la pensión de invalidez, las asignaciones familiares y las ayudas existenciales. El Instituto prestará los servicios que tienen encomendados, directamente, en virtud de convenios con otros organismos públicos o particulares, que se encargarán de impartir los servicios del ramo de enfermedades y maternidad; éstos proporcionarán las prestaciones en especie y subsidios del ramo de riesgos de trabajo, bajo la vigilancia y responsabilidad del Instituto; podrá celebrar convenios con quienes tuvieren establecidos servicios médicos y hospitalarios, pudiendo convenirse si se tratare de patrones con obligación al seguro en la reversión de una cuota de la parte patronal y obrera en proporción a la naturaleza y cuantía de los servicios relativos. En dichos convenios se pactará, en su caso, el pago de subsidios mediante un sistema de reembolsos, previa anuencia de los trabajadores o de su organización respectiva.

Esta Ley pretende garantizar los derechos de propiedad del trabajador, señalando el número mínimo y máximo de semanas de cotización para obtener todos los beneficios y la posibilidad de contratar, con una aseguradora privada una renta vitalicia en su

favor y en el de sus beneficiarios; amplía el ramo de enfermedades y maternidad, modifica el renglón de riesgos de trabajo y se refiere al servicio de guarderías. Permite la intervención de la iniciativa privada en el rubro de prestación social de salud.¹²⁰

17. La Ley del Sistema de Ahorro para El Retiro, prevé la constitución de sociedades administradoras de fondos para el retiro; la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, señala que las AFORES podrán formar parte de los Grupos Financieros y que en todo lo relacionado con la participación de una Afore en un Grupo Financiero o su desincorporación tendrán que participar además de las otras Comisiones involucradas, la Comisión del Sistema de Ahorro para el Retiro.

18. Decreto de reformas a la Ley Orgánica de la administración Pública Federal, para incorporar a la Administración Pública, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, cuyas principales funciones son: dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República; opinar y someter a la consideración del Ejecutivo los proyectos de iniciativas, leyes y decretos que pretendan presentarse al Poder Legislativo; opinar ante el Presidente sobre los tratados con otros países y organismos internacionales; revisar proyectos de reglamentos y decretos, acuerdos, resoluciones presidenciales, nombramientos y demás documentos de carácter jurídico, a fin de someterlos a consideración y en su caso, a firma; otorgar asesoría jurídica, coordinar programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal y cuidar su congruencia.

Coordinar la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal; participar en las demás dependencias competentes, en la modernización del orden normativo jurídico: promover con la Secretaría de Gobernación el apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las Entidades Federativas y representar al Presidente de la República en las controversias y acciones a que se refiere el

¹²⁰ Diario Oficial de la Federación 21 de diciembre de 1995

artículo 105 constitucional, así como en los juicios que el propio Presidente de la República indique.¹²¹

19. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, del Código de Comercio y de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Con las reformas al Código Civil las instituciones del sistema bancario mexicano, actuando en nombre propio o como fiduciarias y las entidades financieras y los institutos de seguridad social, podrán ceder sus créditos con garantía hipotecaria, sin necesidad de notificación al deudor, escritura pública o inscripción en el Registro; si el cedente lleva la administración de los créditos o si el cedente deja de llevar la administración de los créditos; el cesionario deberá sólo notificar por escrito, la cesión al deudor; la inscripción de la hipoteca a favor del acreedor original se considerará hecha a favor de él o los concesionarios referidos en tales párrafos, quienes tendrán todos los derechos y acciones derivados de ésta.

La Ley Orgánica de Nacional Financiera, para establecer que dicha institución será la exclusiva depositaria de los títulos, valores o sumas en efectivo que tengan que efectuarse ante las autoridades administrativas o judiciales.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, para que la institución fiduciaria pueda ser fideicomisaria en los fideicomisos en que, al constituirse se transmita la propiedad de los bienes fideicomitidos y que tengan como fin servir como instrumento de pago de obligaciones incumplidas, por créditos otorgados por la propia institución para la realización de actividades empresariales. Para esto, las partes deberán designar de común acuerdo a una institución fiduciaria sustituta para el caso que sugiere un conflicto de intereses entre las mismas.

¹²¹ Diario Oficial de la Federación 15 de mayo de 1996

El Código de Procedimientos Civiles y el Código de Comercio, para autorizar y depurar las normas que ordenan y conducen la actividad judicial; mejorar la calidad profesional de los jueces y magistrados y dotar a los juzgados de los elementos técnicos y materiales de calidad contando para ello con más recursos; confirmar en forma expresa que la supletoriedad del Código de Comercio serán las leyes adjetivas locales del lugar donde se ventile el juicio, adecuando tales procedimientos a la dinámica actual, adicionando una norma que exente del trámite de legalización de documentos públicos, cuando exista un tratado o un acuerdo interinstitucional que así lo prevea; y para facilitar a los comerciantes y empresarios el acceso al crédito estableciendo un marco que otorgue seguridad jurídica tanto a los usuarios como a quienes faciliten el financiamiento. Se estima fundamental promover nuevos mecanismos que coadyuven a simplificar el incremento de recursos crediticios que permitan acceder con más facilidad a un mayor número de mexicanos a una vivienda digna, facilitando el régimen para la cesión de créditos hipotecarios y deja de considerar al material rodante de los ferrocarriles como un bien inmueble.¹²²

20. Iniciativa que modifica diversos ordenamientos: Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley del Impuesto al Activo, Ley del impuesto especial sobre Producción y Servicios y la Ley Federal del Derecho, continúa con la revisión de los ordenamientos legales tributarios, para mejorar el sistema impositivo y hacerlo más eficiente.¹²³

21. Decreto que adiciona el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, de Derechos de Autor y sus derechos conexos.¹²⁴
Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1996.

¹²² Diario Oficial de la Federación 24 de mayo de 1996

¹²³ Diario Oficial de la Federación 10 de mayo de 1996

¹²⁴ Diario Oficial de la Federación 24 de diciembre de 1996

22. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; de la Ley Minera; de la Ley de Inversión Extranjera; de la Ley de Sociedades Mercantiles y del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, tiene como finalidad agilizar los procedimientos administrativos y otorgar al particular una mayor seguridad jurídica; excluir de la competencia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial la expedición de normas oficiales mexicanas relativas a materias y residuos industriales peligrosos y sustancias radioactivas; que las dependencias competentes mexicanas puedan cancelar o modificar normas oficiales mexicanas cuando no subsistan las causas que motivaron su expedición; dar transparencia en ciertos trámites en materia minera, especialmente aquellos relacionados con los concursos para otorgar concesiones; que la Ley de Inversión Extranjera proporcione al inversionista certidumbre respecto de las actividades que están reguladas por las disposiciones en la materia y por las disposiciones generales y propone una ventanilla única para evitar que los inversionistas extranjeros que quieran establecerse en México, tengan que obtener dos permisos, uno ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y otro ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.¹²⁵

23. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población, busca proteger los derechos humanos de aquellos extranjeros que han decidido radicar en nuestro país; mayor seguridad jurídica en los trámites y procedimientos migratorios; propiciar la integración familiar y combatir con mayor rigor los delitos vinculados con el tráfico de seres humanos para contribuir en la definición y actualización de la política migratorio que responda a los objetivos nacionales, vigilando y mejorando la calidad de los servicios.¹²⁶

¹²⁵ Diario Oficial de la Federación 24 de diciembre de 1996

¹²⁶ Diario Oficial de la Federación 8 de noviembre de 1996

24. Decreto que reforma la Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, enumera los petroquímicos básicos cuya exclusividad pertenece al Estado; pretende resolver un problema jurídico que inhibe el desarrollo de la petroquímica secundaria, así como otorgar, a la Secretaría del ramo, facultades de verificación y aplicación de sanciones a fin de evitar la trasgresión, por parte de las empresas, en el manejo de subproductos petrolíferos y petroquímicos básicos, precisando el monto de las mismas. Permite se amplíe la participación del capital privado en la industria petroquímica.¹²⁷

25. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para establecer la obligatoriedad de la autorización previa en materia de impacto ambiental para la realización de obras y actividades que generen o puedan generar efectos significativos sobre el ambiente o los recursos naturales y, que no pedan ser regulados adecuadamente a través de otros instrumentos, en relación al impacto ambiental, hace referencia al Reglamento de la Ley para señalar las obras o actividades incluidas que no produzcan impactos, significativos y no requieran evaluación del impacto ambiental.

Prevé que la Secretaría de medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca solicite la evaluación de impacto ambiental a obras o actividades que puedan causar desequilibrio ecológico, daños a la salud pública o a los ecosistemas o, rebasar los límites o condiciones legales, así como el procedimiento que deberá seguir la autoridad; eleva a rango de ley el informe preventivo; simplifica los procedimientos para la evaluación del impacto ambiental de las obras y actividades competencia de las autoridades locales; dispone que las leyes de los Estados simplifiquen los procedimientos para evitar que distintas autoridades intervengan en la autorización de proyectos que puedan evaluarse en un solo procedimiento; vincula la evaluación del impacto ambiental con el

¹²⁷ Diario Oficial de la Federación 13 de noviembre de 1996

ordenamiento ecológico del territorio y la regulación de los usos del suelo prevista en la legislación sobre asentamientos humanos; amplía la participación pública en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y define la responsabilidad de los profesionistas que participan en la formulación de manifestaciones de impacto ambiental. Deroga la Ley sobre la Zona Exclusiva de Pesca de la Nación., para ampliar la participación del sector privado en esta materia.¹²⁸

26. Ley de Cámaras y Confederaciones Empresariales, nueva Ley que norma la constitución y funcionamiento de las cámaras de comercio, de industria y las confederaciones que se agrupen, así como del Sistema de Información Empresarial Mexicano, para fortalecer la representatividad general del comercio y la industria que la Ley otorga a éstas, necesaria para legitimar la interlocución entre los sectores productivos y los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, los tres poderes de la Unión y los otros órganos intermedios del Estado.¹²⁹

27. Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que contravengan el Derecho Internacional, nueva Ley, que tiene como objeto proteger nuestro comercio interior y el que se realiza con otros países para eliminar el impacto negativo en nuestro país de leyes extranjeras que, a través de medidas extraterritoriales, afecten el comercio internacional con algún otro país, y que tengan por objeto establecer un bloqueo económico, o reclamar pagos, a particulares con motivo de expropiaciones realizadas, o prevea restringir la migración al país que expide la ley.¹³⁰

28. Ley Federal del Derecho de Autor, establece un ordenamiento para que los autores, artistas, sus sociedades de gestión colectiva y los productores, distribuidores y empresarios, participen en el

¹²⁸ Diario Oficial de la Federación 13 de noviembre de 1996

¹²⁹ Diario Oficial de la Federación 20 de diciembre de 1996

¹³⁰ Diario Oficial de la Federación 23 de octubre de 1996

tráfico de bienes y servicios culturales; remite al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, , las violaciones a los derechos de autor y derechos conexos que por su magnitud y trascendencia, merezcan ser considerados como delitos.¹³¹

29. Decreto por el que se reforman diversas Leyes Financieras. Con las reformas de la *Ley de Instituciones de Crédito*, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dictará disposiciones de carácter general que tengan como finalidad establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar en las instituciones de crédito y sociedades financieras de objeto limitado, actos y operaciones que puedan ubicarse como lavado de dinero. Las instituciones financieras serán requeridas para reportar cada cuatro meses todas las operaciones financieras mayores a 10 mil dólares en efectivo o en documentos, además de desarrollar un sistema computarizado para detectar esas transacciones; para definir las “operaciones sospechosas” las instituciones deben detallar las “condiciones específicas” de cada uno de sus clientes, así como sus propósitos de negocios y profesionales, y la cantidad de la transacción. Estas Reformas tienen como propósito establecer una mayor vigilancia en los depósitos bancarios de cuenta habientes que excedan el equivalente a 10 000 mil dólares y mantener bajo observación a aquellos ahorradores que depositen grandes sumas de dinero.

30. Reformas a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución. De acuerdo con las reformas, la nacionalidad mexicana por naturaleza se perderá por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera o por hacerse pasar como foráneo en cualquier instrumento público; por aceptar títulos nobiliarios de gobiernos foráneos y por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso de Congreso o de la Comisión Permanente.

¹³¹ Diario Oficial de la Federación 24 de diciembre de 1996

La ciudadanía mexicana también se pierde, por ayudar, en contra de la nación, a un extranjero o un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional y en los demás casos que fijen las leyes. La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establece normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

Con la reforma, los compatriotas que hayan cambiado de nacionalidad podrán volver a adquirir la mexicana; las personas que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, podrán adquirir la doble nacionalidad; la mujer o el varón extranjeros, que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos, que al efecto señale la Ley, podrán adquirir la doble nacionalidad; los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes, adquirirán la doble nacionalidad. Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.¹³²

VII. 3. LVII Legislatura 1997 – 2000.

1. Ley de la Propiedad Industrial. El objeto de la iniciativa es la regulación de los esquemas de trazado de circuitos integrados, con la finalidad de otorgar protección a los titulares y creadores de los mismos, así como el fomento de la investigación y desarrollo en nuestro país de esa rama de la microelectrónica.¹³³

2. Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal. Tiene por objeto coadyuvar al fortalecimiento de las haciendas locales e inclusive municipales en dos ámbitos, el presupuestario a través de la institucionalización de la provisión de recursos federales en apoyo a actividades específicas y, en el

¹³² Diario Oficial de la Federación 20 de marzo de 1997

¹³³ Diario Oficial de la Federación 26 de diciembre de 1996.

tributario, mediante la asignación a los municipios del 50 por ciento de la recaudación que se obtenga a partir del 1° de enero de 1998, respecto de las personas ahora ubicadas en la economía informal, que se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes.¹³⁴

3. Ley de Nacionalidad, reglamentaria de los artículos 32 y 37, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reconoce a la nacionalidad mexicana como única.¹³⁵

4. Ley que modifica el Código Fiscal de la Federación y las Leyes del Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos, Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y Federal de Derechos, para actualizar el marco legal en lo relativo a las disposiciones fiscales. Hace las siguientes propuestas: en relación con el ISR, exención del pago del impuesto, hasta cinco salarios mínimos; modificación de las escalas de progresividad del Impuesto; la instrumentación de un nuevo impuesto que grave las operaciones de cambio internacional y, en los que se refiere a la Ley del IVA, desgravación del gas, servicio telefónico y energía eléctrica para uso doméstico y desgravación de los útiles escolares e incremento del impuesto al 25 por ciento, en los bienes de uso suntuario.¹³⁶

5. Reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta. Propone que el mínimo exentable para las personas que realicen actividades empresariales al menudeo, comprendidos dentro del régimen de pequeños contribuyentes se incrementó a 12 salarios mínimos, así como la creación de una serie de rangos en los que se aplicarían diferentes tasas, dependiendo del monto de ingresos brutos que se

¹³⁴ Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 1997

¹³⁵ Diario Oficial de la Federación 23 de enero de 1998

¹³⁶ Diario Oficial de la Federación 29 de enero de 1998

obtuvieran anualmente.¹³⁷ *Diario Oficial de la Federación de 29 de mayo de 1998.*

6. Decreto que reforma el primer párrafo del artículo 119-N de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Pretende desaparecer la desproporción e iniquidad fiscal que afecta al sector de contribuyentes considerados como micro y pequeños empresarios.¹³⁸

7. Decreto por el que se modifica el párrafo primero del artículo 119-N y el párrafo segundo del artículo 119-O de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Pretende proporcionar una tasa progresiva y más justa mediante la modificación propuesta, para evitar poner en riesgo la sobre vivencia de la micro y pequeña empresa.¹³⁹ *Diario Oficial de la Federación de 29 de mayo de 1998.*

8. Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Fianzas, de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, de la Ley del Mercado de Valores, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y del Código Federal de Procedimientos Penales. Considera indispensable fortalecer el orden jurídico para que otorgue mayor seguridad, certidumbre y protección a la población, dando vital importancia a la sanción de los ilícitos de carácter financiero ya que esta materia incide directamente en el desarrollo económico del país y en el bienestar social de los gobiernos.¹⁴⁰

9. Decreto que reforma las diversas leyes financieras en materia de delitos y el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; y adiciona el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales. En relación con los delitos financieros propone una revisión exhaustiva de los tipos penales y nuevas

¹³⁷ Diario Oficial de la Federación 29 de mayo de 1998

¹³⁸ Diario Oficial de la Federación 29 de mayo de 1998

¹³⁹ Diario Oficial de la Federación 29 de mayo de 1998

¹⁴⁰ Diario Oficial de la Federación 13 de diciembre de 1998

figuras delictivas, eliminando elementos subjetivos innecesarios y aumentando la penalidad y el período de prescripción de la acción penal; establecer los delitos como graves, aumentando la penalidad; eliminar la fraseología inútil y confusa en la Ley y modificar substancialmente el procedimiento para la persecución de dichos delitos.¹⁴¹

10. *Ley que modifica la Ley Aduanera.* Propone revisar los procedimientos de verificación y control vigentes, para dotar a la autoridad con los elementos necesarios para combatir eficientemente las prácticas fraudulentas del comercio exterior.¹⁴²

11. *Ley que modifica la Ley Federal de Derechos.* Propone ajustes a las cuotas que se aplican en comercio exterior, radio y televisión, minería y correduría pública, la inclusión de derechos que hagan posible la obtención de recursos para financiar el costo de estos servicios; promover convenios de colaboración administrativa en materia de coordinación fiscal; inducir el uso racional de los bienes de dominio público; instrumentar mecanismos fiscales que promuevan el equilibrio ambiental; establecer congruencia entre la ley y las leyes sectoriales y, adecuar el marco legal a las nuevas estructuras de mercado.¹⁴³

12. *Ley de la Comisión de Protección a Usuario de Servicios Financieros.* Crea la Comisión de Protección a Usuarios de Servicios Financieros, como un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, la que cuenta con plena autonomía técnica y facultades ejecutivas para dictar y hacer cumplir los laudos y, con la organización y atribuciones que la ley establece.¹⁴⁴

13. *Ley de Protección al Ahorro Bancario.* Tiene por objeto establecer un sistema de seguros de los depósitos bancarios, con

¹⁴¹ Diario Oficial de la Federación 6 de enero del 2000

¹⁴² Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1998

¹⁴³ Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1998

¹⁴⁴ Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1998

los límites que esta Ley determine, para garantizar el pago de las operaciones que realizan las instituciones de banca múltiple, en beneficio de las personas usuarias del servicio de banca y crédito, así como las bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de estas atribuciones.¹⁴⁵

14. Decreto por el que se reforman los artículos 3° y 6° del que autorizó al Poder Ejecutivo Federal a firmas en representación del Gobierno de México, el texto del Convenio sobre el Fondo Monetario Internacional. Solicita autorización para que el Banco de México efectúe al Fondo la aportación de los derechos especiales de giro y, señala, que el gobierno garantizará las operaciones que se realicen.¹⁴⁶

15. Decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Turismo. Propone la creación de un Consejo de Promoción Turística que, en conjunción con la Secretaría de Turismo, tendrá como finalidad la promoción turística que, en conjunción con la Secretaría de Turismo, tendrá como finalidad la promoción turística de México, con la facultad de crear comités técnicos especializados para definir las áreas o sectores del turismo nacional en las que deberá realizar labor de promoción.¹⁴⁷

16. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos; para adecuar el marco jurídico de las leyes sectoriales; las cuotas de derechos; algunos derechos con base en el valor económico de los bienes públicos; racionalizar el uso de los recursos que tienen carácter limitado; otorgar mayor certidumbre jurídica a los contribuyentes y, simplificar trámites administrativos.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Diario Oficial de la Federación 19 de enero de 1999

¹⁴⁶ Diario Oficial de la Federación 19 de enero de 1999

¹⁴⁷ Diario Oficial de la Federación 19 de enero de 1999

¹⁴⁸ Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1999

17. Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financiero, de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, y de la Ley de los Sistema s de Ahorro para el Retiro. Propone reforzar los procedimientos y las facultades de la Comisión Nacional de a los Usuarios de Servicios Financieros, con el objetivo de propiciar una actuación expedita para dar un cumplimiento efectivo a los fines para los que fue creada y, la existencia de un marco legal adecuado que proporcione seguridad, celeridad y efectividad en su contenido.¹⁴⁹

18. Ley de Concursos Mercantiles, y Decreto que reforma el artículo 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Esta Ley tiene por objeto regular el concurso mercantil.¹⁵⁰ *Diario Oficial de 12 de mayo del 2000.*

19. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la General de Títulos y Operaciones de Crédito; del Código de Comercio, del Código Penal para el Distrito Federal y de la Ley de Instituciones de crédito. Para establecer mecanismos que faciliten la posibilidad de ofrecer garantías legales, sobre todo tipo de bienes muebles e inmuebles, para asegurar el pago de créditos, de tal manera que existan formas de garantía adicional a los contratos accesorios de la misma naturaleza.¹⁵¹

20. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; del Código de Comercio, del Código Penal para el Distrito Federal y de la Ley de Instituciones de Crédito, para establecer mecanismos que faciliten la posibilidad de ofrecer garantías legales, sobre todo tipo de bienes muebles e inmuebles, para asegurar el pago de

¹⁴⁹ Diario Oficial de la Federación 5 de enero del 2000

¹⁵⁰ Diario Oficial de la Federación 12 de mayo del 2000

¹⁵¹ Diario Oficial de la Federación 23 de mayo del 2000

créditos y existan formas de garantía adicionales a los contratos accesorios de la misma naturaleza.¹⁵²

21. Decreto que reforma y adiciona la Ley de Navegación para mejorar el marco legal y dar una mayor certidumbre a las operaciones comerciales de los navieros mexicanos, fomentando una sana competencia.¹⁵³ *Diario Oficial de la Federación de 26 de mayo del 2000.*

VII. 4. LVIII Legislatura 2000 -2003

1. Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Pesca. Pretende introducir una prohibición absoluta para introducir a la pesca comercial u otra figura análoga, especies de el interés público dicta que deben corresponder exclusivamente a la pesca deportivo-creativa.¹⁵⁴ *Diario Oficial de la Federación de 8 de enero del 2001.*

2. Decreto por el que se crea la Ley de Ahorro y Crédito Popular y el Instituto de Fomento Social para la micro, pequeña y mediana empresa y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Crea una nueva figura de sociedad mercantil: la sociedad de ahorro popular. La iniciativa individual para promover su constitución, la democratización del capital para dar a su gestión una amplia base social, y la participación de los propios ahorradores para hacer patente y efectiva su contribución al desarrollo comunitario, con el objeto de conservar los principios de solidaridad y bien común característicos de las cooperativas de ahorro y crédito, en un contexto de mayor apertura e interacción

¹⁵² Diario Oficial de la Federación 23 de mayo del 2000

¹⁵³ Diario Oficial de la Federación 26 de mayo del 2000

¹⁵⁴ Diario Oficial de la Federación 8 de enero del 2001

social. Se propone la creación de un fondo regulador, como eje del sistema para retomar los sistemas de regulación y fomento diseñados por el Banco de México.¹⁵⁵

3. Decreto por el que se crea la Ley de Ahorro y Crédito Popular y se derogan diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. Esta Ley tiene por objeto crear un ordenamiento jurídico que regule, promueva, y facilite el servicio y las actividades de captación de recursos, la colocación de crédito y el otorgamiento de servicios mediante su integración al Sistema de Entidades de Ahorro y Crédito Popular. Serán dos tipos de entidades las que podrán participar en este sistema: La cooperativa de Ahorro y Préstamo y las Sociedades Financieras y Populares. Esta última es una figura que introduce la siguiente iniciativa para responder a las personas que desean continuar prestando servicios de ahorro y crédito popular sin adoptar la naturaleza cooperativa. Además implementa un mecanismo de prevención, cuyo objeto será identificar oportunamente las anomalías financieras o de cualquier otra índole, que las Entidades de Ahorro y Crédito Popular presenten, que puedan afectar su estabilidad o solvencia, arriesgando, los intereses de los ahorradores.¹⁵⁶

4. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos. Las reformas se clasifican en: medidas de simplificación y Seguridad Pública; medidas para combatir la evasión y elusión fiscales; medidas para adecuar las medidas fiscales, al entorno económico. Su objetivo es adecuar la Ley a las Leyes sectoriales; incorporar algunas precisiones conceptuales para otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales; ajustar las cuotas de los derechos al costo del servicio; establecer derechos para nuevos servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público a través de las dependencias y

¹⁵⁵ Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre del 2000

¹⁵⁶ Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre del 2000

entidades de la Administración Pública Federal; homologar el tratamiento fiscal de organismos públicos descentralizados y promover el aprovechamiento racional de los bienes del dominio público de la nación.¹⁵⁷

5. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Aduanera. Para instrumentar los compromisos adquiridos por el Gobierno Mexicano en los artículos 303, 304 y en el Anexo 303.7 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCN), modificar dispersas disposiciones de la Ley Aduanera para que la introducción de insumos bajo los regímenes de importación temporal, depósito fiscal y elaboración, transformación y reparación en recinto fiscalizado, se sujeten al pago del Impuesto General de Importación; reformar el artículo 110 de la Ley Aduanera, para que la maquila y el equipo que se importa temporalmente bajo programas de maquila o de exportación, se sujeten al pago del Impuesto General de Importación y reformar el artículo 9 de la Ley Aduanera para ampliar la obligación de presentar su declaración a los pasajeros que salgan del país y para reducir el umbral a diez mil dólares.¹⁵⁸

6. Decreto por el que se extingue el organismo público descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México y se abroga su Ley Orgánica.¹⁵⁹

7. Decreto por el que se expide la Ley de Ahorro y Crédito Popular y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y de la Ley General de Sociedades Corporativas, se propone una nueva figura de sociedad mercantil: la sociedad de ahorro popular. En esta se articulan la iniciativa individual para promover su constitución, la democratización del capital para dar a su gestión una amplia base social; y la participación de los propios ahorradores para hacer patente y efectiva su contribución al desarrollo comunitario. Se

¹⁵⁷ Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre del 2000

¹⁵⁸ Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre del 2000

¹⁵⁹ Diario Oficial de la Federación 4 de junio del 2001

pretende conservar los principios de solidaridad y bien común característicos de las cooperativas de ahorro y crédito, comunicándolas en un contexto de mayor apertura e interacción social. La creación de un fondo regulador como eje de sistema, el que retomará los sistemas de regulación y fomento diseñados por el Banco de México.¹⁶⁰

8. Ley de Sociedades de inversión para regular la organización y funcionamiento de las sociedades de inversión, la intermediación de sus acciones en el mercado de valores, así como los servicios que deberán contratar para el correcto desempeño de sus actividades. Las autoridades deberán procurar el fomento de las sociedades de inversión, su desarrollo equilibrado y el establecimiento de condiciones tendientes a lograr el fortalecimiento y descentralización del mercado de valores, el acceso del pequeño y mediano inversionista a dicho mercado; la diversificación del capital, la contribución al financiamiento de la actividad productiva del país y la protección de los intereses del público inversionista.¹⁶¹

9. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, para fortalecer la organización y funcionamiento de las instituciones de banca múltiple y los grupos financieros, y promover su competitividad y capitalización a través de la inclusión de mecanismos preventivos, para ofrecer mejores servicios.¹⁶²

10. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica para modificar los artículos 126 y 135, el primero autoriza a los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración a vender a la Comisión Federal de Electricidad todos sus excedentes de electricidad, pues se deroga la limitante de 20

¹⁶⁰ Diario Oficial de la Federación 4 de junio del 2001

¹⁶¹ Diario Oficial de la Federación 4 de junio del 2001

¹⁶² Diario Oficial de la Federación 4 de junio del 2001

Mw. *Diario Oficial de la Federación de 24 de mayo de 2001.* Este Decreto suscitó la interposición de un juicio de controversia constitucional por parte de la Comisión permanente de la Unión por las implicaciones en que incurriría. El Reglamento de la Ley del Servicio público de Energía Eléctrica fue expedido por el entonces presidente de la república, Carlos Salinas de Gortari, en ejercicio de la Facultad que le confería la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y publicado en el *Diario Oficial de la Federación de 31 de marzo de 1994.* La fracción f) del artículo 71, de la Carta Magna establece que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. Este Reglamento fue reformado por Decreto expedido por el Presidente de la República en ejercicio de la facultad reglamentaria del artículo 89 fracción I de la Constitución política que lo faculta para proveer a la exacta observancia de las leyes pero no más allá de la que la Ley establece. La Suprema Corte dirimirá esta controversia constitucional sobre las implicaciones de dicha reforma.

VII. 5. Comentarios

Las reformas legislativas de 1991 al de 2003, han estado encaminadas a desregular la actividad económica y a continuar con la apertura comercial en todas las actividades económicas. Estas reformas representan el marco jurídico adecuado para que las disposiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y los otros que nuestro país ha suscrito en materia comercial puedan desarrollarse libremente.

Entre las medidas de desregulación, debemos destacar las que se refieren a los requisitos de apertura y operación de empresas y el transporte de carga y pasajeros. El área de transportes se abrió y se simplificó el otorgamiento de permisos y concesiones.

La nueva Ley Federal de Competencia Económica complementó el programa de desregulación, al permitir la acción correctiva del Estado para evitar el abuso monopólico, el surgimiento de barreras artificiales a nuevos competidores y fusiones de empresas que originen prácticas monopólicas. Proporciona seguridad jurídica a los particulares, ya que reduce la discrecionalidad de las disposiciones anteriores y crea la Comisión Federal de Competencia.

La Ley Federal sobre Metrología y Normalización es un instrumento importante de promoción industrial y de apoyo a la calidad. La Ley de Puertos establece las bases para que la administración integral de un puerto se realice por particulares constituidos en sociedades mercantiles a través de la concesión. Las instalaciones portuarias concesionadas podrán ofrecer servicios a terceros. La Ley Federal de Caminos, Puentes y Autotransporte establece reglas sobre la concesión de caminos y puentes y de mayor seguridad a la inversión.

La Ley de Navegación establece el sistema de permisionarios para servicios marítimos y portuarios. En Petroquímica se redefine la lista de la petroquímica básica y se agiliza el trámite de permisos. En la energía eléctrica se permiten inversiones en plantas para la autogeneración colectiva de energía eléctrica, producción independiente, autoabastecimiento. La Ley general de Sociedades Mercantiles introduce la posibilidad de crear sociedades mercantiles de dos o más personas. La Ley Federal de Turismo reduce los controles directos sobre la industria turística. La Ley de Cinematografía reduce los controles directos al eliminar los permisos de importación y los de exportación y el registro público cinematográfico. La Ley Federal de Protección al Consumidor reduce los controles directos sobre la actividad económica, se protege la privacidad de los consumidores. La Ley Federal de Correduría fortalece la figura del corredor público y se dota de seguridad jurídica a las operaciones en que interviene. La Ley Federal de Sanidad Animal sujeta la determinación de medidas

zoosanitarias a la expedición de una norma oficial mexicana, justificando plenamente las medidas, mediante recomendaciones científicas e internacionales. La Ley Federal de Sanidad Vegetal moderniza el sistema de inspección y vigilancia.

La Ley Federal de Pesca elimina la exclusividad de las sociedades cooperativas para el cultivo de las especies reservadas y amplía las políticas de desregulación. La Ley General de Salud elimina el requisito de licencia sanitaria de establecimientos que se dediquen al proceso de alimentos, bebidas y otros productos. La Ley General de Bienes Nacionales amplía el término de la concesión sobre inmuebles de dominio público de 20 a 50 años. La Ley Federal de Aguas crea un sistema de concesiones y asignación para el uso y aprovechamiento de aguas nacionales, e abre la posibilidad de transmitir derechos para el uso de aguas nacionales son intervención directa de la autoridad. Con la Ley de Inversión Extranjera, como ya vimos, la inversión foránea podrá participar abiertamente en el campo de las concesiones, los contratos públicos, las obras públicas, la petroquímica y en toda clase de servicios. Y con las modificaciones realizadas al artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria, no sólo se da por concluido el reparto agrario, se liberaliza el agro y se permite la asociación de pequeños agricultores con el capital privado nacional y extranjero, sino que se establece un nuevo régimen de propiedad en el campo.

Con las reformas al párrafo cuarto de Artículo 28 Constitucional se permite la inversión privada nacional y extranjera, en ferrocarriles y la comunicación vía satélite, y con las reformas al régimen financiero se autoriza el aumento de la participación de los inversionistas privados, en el capital social de los grupos financieros, instituciones de banca múltiple y casas de bolsa. Las reformas a la Ley de Ingresos de la Federación permiten un mayor margen de endeudamiento por parte de nuestra Nación, a través del Ejecutivo Federal.

El Ejecutivo Federal continúa con la política de apertura que marca el Tratado, abriendo a la inversión privada, las actividades ferroviarias, las de aviación civil y las de almacenamiento, distribución y transportación de gas, a través de la aprobación de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, de la Ley de Aviación Civil y de las reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

En el mismo sentido se modificaron y expidieron nuevas leyes fiscales, la Ley del Servicio de Administración Tributaria, la Ley Aduanera, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; y se reformaron, adicionaron y derogaron las leyes financieras; se expidieron la Ley de Aeropuertos, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, la Ley del Seguro Social; la Ley del Impuesto General de Importación; Ley del Impuesto General de Exportación y se reformaron y adicionaron los artículos 16, 20, fracción I y penúltimo párrafo, 21, 22 y 73 de la Constitución, se expidieron la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; se reformaron, adicionaron y derogaron disposiciones de los códigos financieros y tributarios. Se expidieron como leyes nuevas Ley Federal de Variedades Vegetales, Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que contravengan al Derecho Internacional, Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Ley Federal del Derecho de Autor, Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, Ley del Servicio de Administración Tributaria y se modificaron otras.

La reforma política del Distrito Federal, la ley de equilibrio Ecológico, la reforma a la Carta Magna para dar autonomía al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; Comisión; la reforma a la Ley de Cámaras de Comercio e Industria y de simplificación procedimental. Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para crear la Consejería

Jurídica de la Presidencia y las relativas a las facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA); están relacionadas, y todas ellas pretenden la armonización de nuestra legislación a las legislaciones de Estados Unidos de América y Canadá. La legislación mexicana está cambiando, el proceso ha sido rápido y seguro; no ha tenido tropiezo alguno; la industria petroquímica con las reformas permitirá 100 por ciento de inversión extranjera en el ramo.

Y se trabaja en la armonización de nuestra legislación, en materia electoral, para avanzar en el proceso democrático; en materia de seguridad jurídica, seguridad pública, política laboral y simplificación administrativa, factores indispensables para el buen desempeño de las actividades comerciales.

Las reformas al Código Penal para el Distrito Federal, Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal y al Código de Procedimientos Penales, en materia de ilícitos internacionales, establecen la responsabilidad de las personas físicas y morales en actividades relacionadas con el narcotráfico, lavado de dinero, afectación de la ecología y de la economía pública.

Con las reformas se regulan las conductas relacionadas con los precursores químicos, la venta y suministro indebido de inhalantes y se prevé una penalidad agravada en razón de la minoría de edad. Se da mayor claridad al delito de secuestro, se asigna un capítulo por separado al delito de tráfico de menores, y se precisa el ilícito de la sustracción o retención de menores. Se regula en el Código Penal el delito de lavado de dinero y se elimina del Código Fiscal de la Federación el requisito de procedibilidad denominado querrela.

Dentro de la armonización de nuestras leyes a las de nuestros vecinos del Norte, el ejemplo es la Ley contra la Delincuencia Organizada que adopta como estrategias político - criminales para su combate: el facultar al Ministerio Público para agilizar la intervención de comunicaciones telefónicas y vigilancia electrónica y a realizar cateos administrativos en casos urgentes; establecer un sistema de recompensas; reducir penas para los miembros de organizaciones criminales que proporcionen información y disminuir a 16 años la edad penal en casos de excepción. Aumento de los plazos para la prescripción de la pretensión punitiva, arraigo domiciliario de presuntos responsables hasta por 90 días, protección a jueces, investigadores y testigos claves, así como la reserva de identidad de éstos últimos, y confiscaciones de todos los bienes en caso de sentencia condenatoria, incluye a terceros. Se propone la creación de una Unidad de Élite que contaría con un centro de inteligencia, previéndose la obligación de los concesionarios y permisionarios de sistemas de comunicación susceptibles de ser intervenidos, de colaborar con la autoridad. Se definen como delitos propios de la delincuencia organizada: terrorismo, narcotráfico, falsificación o alteración de moneda, acopio y tráfico de armas, lavado de dinero, tráfico de indocumentados, secuestro y robo de vehículos.

Ahora bien, para destacar los importantes alcances de este nuevo marco jurídico, en primer término se debe señalar: que es la privatización de la economía, en segundo, la penetración y establecimiento de la inversión extranjera en todos los ámbitos de la misma, tercero, el control de la mayoría de las áreas económicas de nuestro país por los inversionistas extranjeros y cuarto, la armonización para no decir integración, de nuestra legislación a la legislación norteamericana.

Todas las reformas una unidad encaminada a fortalecer el Estado de Derecho, único cambio propicio de acuerdo con nuestros gobernantes, para que se desarrolle el libre comercio y la inversión extranjera en nuestro país. Podemos decir que los

Tratados de Libre Comercio y la Ley de Inversión Extranjera, serán la pauta a seguir en casi todos los futuros cambios que se avecinan a corto y a largo plazo en la Legislación Mexicana. Esta política de desregulación generalizada en todos los ámbitos económicos, redundará indefectiblemente en el papel económico del Estado, al reducir su participación cada día mas, para permitir la libre competencia de los inversionistas privados nacionales y extranjeros, de una manera cada día más amplia y decisiva en la economía nacional.

La LV Legislatura en funciones desde el 1° de noviembre de 1991 hasta el 31 de octubre de 1994, para propiciar (directa o indirectamente) la apertura comercial y la libre inversión, aprobó un total de 226 reformas, adiciones, modificaciones y cambios a la legislación nacional. Catorce de ellos fueron a nuestra Carta Magna y expidió 42 nuevas leyes. Los artículos constitucionales reformados fueron: el 27, en materia agraria; 3°, 5°, 24°, 27°, 130 y 17 transitorio en materia de relaciones Estado - Iglesia; 102 que tiene que ver con los derechos humanos; 3° y 31, fr. I, sobre la federalización de la educación; 28, 73 y 123 en cuestiones económicas; 82 sobre los requisitos para ser presidente de la República, así como el 16, 19, 20 y 119, relacionados con la justicia. Los artículos 65 y 66 que rigen la vida interior del Congreso de la Unión; el 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 para la segunda y tercera reforma electoral del sexenio; los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 107 y 122 para la reforma política en el Distrito Federal.¹⁶³

La LVI Legislatura, en funciones desde el 1° de noviembre de 1994 al 29 de abril de 1997, realizó 55 reformas a nuestra Carta Magna siendo la primera ocasión desde su promulgación, que se modifican tantos preceptos en tan corto tiempo. Los artículos constitucionales reformados fueron: en 1994, 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106,

¹⁶³ TLC Las Reformas Legislativas para el Libre Comercio. Ed. Porrúa. Villarreal Corrales Lucinda
Pág.230

107, 108, 110, 111, 116, 122, 123; en 1995, el 28; en 1996, 16, 20, 21, 22, 35, 36, 41, 54, 56, 73 (dos reformas), 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116, 122 y en 1997, 30, 32 y 37 y el expidió 28 leyes nuevas, aprobó en total 93 iniciativas de las 230 que se presentaron. El Ejecutivo Federal presentó 80 de las 93 iniciativas que se aprobaron.¹⁶⁴

La LVII Legislatura cuya gestión comprendió de Septiembre – Diciembre de 1997 a marzo – abril del 2000, para continuar con las reformas legislativas que directa o, indirectamente favorecen el libre comercio y la libre inversión, aprobó un total de 132 reformas, adiciones, modificaciones y nuevas leyes a nuestra legislación nacional. Entre las nuevas leyes destacan la Ley de Nacionalidad, Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, Ley de Protección al Ahorro Bancario, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Ley de Concursos Mercantiles.

La LVIII Legislatura, en el período Septiembre – Diciembre de 2000 tuvo una gran actividad, aprobó 26 iniciativas entre ellas dos reformas al artículo constitucional, que datan de la LVII Legislatura. Todas las nuevas leyes, así como las reformas y adiciones a las existentes tienen como objeto fortalecer la seguridad jurídica de los gobernados y asegurar que la actuación de los órganos de gobierno y entidades que colaboran con la Federación en los diferentes sectores, entre ellos el financiero, se ciñan al estricto derecho. En el periodo marzo – abril de 2001 la LVIII Legislatura se aprobó reformas a la ley del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado y a varias iniciativas financieras.¹⁶⁵

Estas reformas han propiciado una gran capacidad de interacción comercial en nuestro país, Canadá y los Estados Unidos de

¹⁶⁴ Op. Cit.

¹⁶⁵ Op. Cit.

América, pero sobre todo con este último, para quien el capital y el mundo de los negocios, no tienen fronteras; pero la apertura entre los tres países no se limita al capital y los negocios. El Tratado de Libre Comercio es un instrumento de integración y la legislación mexicana se está reformando para armonizar nuestras disposiciones jurídicas con las de nuestros socios comerciales. Así, vemos que se reforman las leyes penales, educativas, ambientales y financieras entre otras, para introducir figuras jurídicas ya institucionalizadas en Estados Unidos de América y Canadá.

Las leyes, no solamente se reforman para propiciar que el capital privado incursione en todos los ámbitos económicos del país, o para permitir que la inversión extranjera fluya libremente sino que reformamos nuestra legislación para armonizarla con las de los países mencionados y poder entendernos y cumplir cabalmente nuestro compromiso con los Tratados de Libre Comercio, que es en esencia el instrumento rector y el principal motivo de toda reforma jurídica. Estos Acuerdo Comerciales son un instrumento que nos obliga a reformar paulatina y permanentemente nuestra legislación para armonizarla con las legislaciones de los otros países Partes.

Sin embargo, podemos notar que este entendimiento comercial, financiero, legal; no se ha efectuado entre los hombre, en Estados Unidos se ha expedido una Ley Migratoria, que lesiona la dignidad de nuestros compatriotas, que contribuyen con su fuerza de trabajo a la riqueza de ese país; olvidando que es un derecho humano buscar una fuente de trabajo que permita al individuo subsistir en esta tierra en forma digna. La riqueza tiene que ser repartida y los mexicanos deben alcanzar con los Tratados un mejor nivel de vida, ese es el objeto de los Tratados y no otro. El juicio implacable de la historia no puede cambiarse y dentro de pocos años veremos los resultados.

Todas las reformas jurídicas que han propiciado nuestros gobiernos desde 1982, con la entrada de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio GATT ahora Organización Mundial de Comercio OMC; a partir de diciembre de 1998 durante la administración del Presidente Salinas, y de 1994 a 2000, con el Presidente Zedillo y actualmente las del Presidente Fox, han tenido y tienen un solo propósito: propiciar el libre mercado, la libre inversión y la privatización de las actividades antes reservadas al Estado que pregona la doctrina neoliberal que prevalece en el mundo a través de la eliminación o disminución de subsidios y barreras arancelarias. La apertura comercial, la libre inversión, la internacionalización de la economía, el fomento de las exportaciones y la integración jurídica son los objetivos de la integración de nuestro país a los mercados globales y los fundamentos de las exposiciones de motivos de todas las reformas jurídicas efectuadas a nuestra legislación de 1982 a la fecha y de las que se efectúen en el futuro.

**LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECONÓMICA
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA.
CONCLUSIONES**

- 1. Del texto Constitucional se desprenden un conjunto de principios o decisiones fundamentales que el pueblo mexicano ha adoptado desde los primeros días de nuestra independencia y que se han plasmado en los diversos textos constitucionales que hemos tenido.**
- 2. La Constitución Mexicana no es solamente un texto, plasmado en un documento; sino la expresión de la voluntad política del pueblo para adoptar una determinada forma de organización política.**
- 3. Por lo tanto, la Constitución Política es la expresión más acabada de la realidad política, que se adopta y se adapta a cada momento histórico.**
- 4. Tradicionalmente se ha estudiado la Constitución simplemente como un texto, producto de la voluntad legislativa en busca de un “deber ser”**
- 5. La Constitución Mexicana, como todas la demás, tiene su origen en una realidad política determinada, que queda integrada a un conjunto de normas, cuyo objetivo es la permanencia en el tiempo.**
- 6. Todas las Constituciones deben estudiarse como realidad política que se manifiesta en una forma de organización social, que encuentra su expresión en un texto llamado “Constitución”**
- 7. La Constitución no es un libro, texto o conjunto de normas, sino la manifestación política de una forma de organización política determinada de un conglomerado social, en un espacio y tiempo específicos.**

**LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECONÓMICA
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA.
CONCLUSIONES**

- 8. La Constitución del Estado es producto de un fenómeno real de poder, que se manifiesta a través de una serie de decisiones políticas fundamentales, de uno o varios grupos de poder, que se transforman en norma jurídica para adoptar el carácter de permanente, mediante un cuerpo legislativo llamado “leyes”.**

- 9. Por lo tanto no debe confundirse “Constitución de Estado” <decisión política> con “constitución” como expresión escrita de la norma vigente.**

- 10. La Constitución es un fenómeno político; no es producto de la voluntad legislativa en busca del “deber ser”. Su análisis y estudio debe realizarse en un ámbito integral de las ciencias sociales.**

- 11. La historia y realidad mexicana demuestran, que la conformación del Estado ha sido producto de una realidad político-económica, que se ha puesto de manifiesto como decisión fundamental de los grupos de poder que la han transformado en norma escrita incorporada al texto llamado constitución.**

- 12. México a través de su historia ha ido incorporando las decisiones políticas fundamentales en sus constituciones, las cuales tiene un alto contenido económico.**

- 13. Esta realidad política, con un alto contenido económico, se transforma en texto que se incorpora, en forma permanente, a la constitución escrita.**

- 14. El llamado “capítulo económico” de la Constitución contiene las decisiones políticas fundamentales en la materia, las cuales establecen el marco de la vida social en esta materia.**

LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECONÓMICA
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA.
CONCLUSIONES

- 15. El Estado mexicano ha adoptado formas específicas de organización para dar respuesta a los requerimientos de estructura e infraestructura física y normativa.**
- 16. No obstante los lineamientos jurídicos en materia económica, ya contenidos en el texto constitucional; como consecuencia de la interpretación del artículo 133, en relación con el término “ley suprema”, el marco normativo nacional se ha ajustado para facilitar los procesos integradores relativos a la globalización de los mercados.**
- 17. Aunado a lo anterior, la legislación secundaria ha sido objeto de abundantes y profundas transformaciones, que de una forma definitiva han marcado el rumbo al modelo de desarrollo económico del país.**
- 18. Las reformas y adiciones a la Constitución en el año de 1983 iniciaron el cambio de modelo jurídico-económico de México. Se abandona el modelo “proteccionista” y se inicia el proceso de integración a los mercados globales.**
- 19. Dichas reformas se integran en forma errónea al capítulo de “garantías individuales”.**
- 20. Los principios políticos fundamentales en materia económica están contenidos en el propio texto constitucional, en la legislación secundaria y en la interpretación que del artículo 133 ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la supremacía de los tratados internacionales sobre el resto del marco normativo nacional.**
- 21. La Constitución Mexicana contiene una serie de principios políticos fundamentales que norman y establecen las condiciones del desarrollo económico nacional.**

LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECONÓMICA
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA.
CONCLUSIONES

- 22. La economía mixta --la coexistencia de los sectores público, privado y social—determina el modelo jurídico económico de nuestro país.**
- 23. La rectoría del Estado del desarrollo nacional lo compromete jurídicamente para alcanzar el crecimiento económico, aumentar el empleo y procurar una distribución justa de la riqueza.**
- 24. El modelo de planeación democrática establece el compromiso de consultar a los principales agentes sociales y económicos nacionales acerca de los programas y acciones que deben emprenderse para alcanzar los objetivos de bienestar general.**
- 25. No obstante las últimas decisiones en materia económica, por presión de determinados sectores y grupos políticos, nuestro país aún consérvale control sobre algunos de los sectores prioritarios y estratégicos de la economía.**
- 26. El Estado Mexicano y su gobierno cada vez están menos comprometidos con los procesos económicos, han ido abandonando paulatinamente su presencia en las actividades productivas, dejando los espacios a los empresarios privados. Para ello ha ido modificando y adecuando el marco legal conducente.**
- 27. Por lo que se refiere a las formas de propiedad, nuestra legislación solo reconoce tres esquemas: la pública, la privada y la social. Las cuales durante los últimos años han modificado sustancialmente su correlación, para beneficiar lo privado, sobre lo público y social.**

- 28. En cuanto a la distribución de la riqueza, las formas tradicionales de la renta, el salario y el reparto de utilidades no han logrado impactar y, por consecuencia, modificar la relación de pobreza que existe entre géneros, regiones y ramas económicas.**
- 29. Para alcanzar uno de los fines del Derecho: el bienestar general, el Estado Mexicano cuenta con una organización determinada con el fin de participar, promover o normar las actividades económicas. Dichas facultades se dividen entre los tres poderes y los tres niveles de gobierno.**
- 30. En los últimos años las facultades y participación del poder legislativo en las decisiones económicas ha aumentado significativamente. En consecuencia, esos espacios de decisión lo ha perdido el poder ejecutivo, quien ha disminuido sustancialmente su capacidad para inducir y conducir en materia económica.**
- 31. El Estado Mexicano cuenta con diversos instrumentos jurídicos o mecanismos normativos para inducir o conducir la política económica. Tiene el mandato constitucional de elaborar y coordinar un Plan Nacional de Desarrollo, con duración de seis años, que contenga los principios rectores en la materia.**
- 32. La política monetaria tiene especial mención; sobretodo a partir de que el Banco de México adquiere la categoría de órgano constitucional autónomo y tiene bajo su responsabilidad legal el manejo de las acciones que procuran alcanzar una estabilidad financiera y de precios en nuestro país, situación que ha alcanzado en los últimos años con relativo éxito, pero sin comprometerse con el crecimiento y desarrollo económico.**

- 33. No obstante que la conducción de la política fiscal es uno de los principales instrumentos del Estado Mexicano para promover el desarrollo, durante los últimos sexenios no ha sido utilizado de forma eficiente; por el contrario su dimensión y complejidad han sido factor de retroceso y conflicto entre los gobiernos y los agentes productivos.**
- 34. La política de fomento económico se ha limitado, bajo el nuevo esquema del modelo neoliberal, a propiciar un marco normativo favorable, que promueve la desregulación administrativa y facilidades para el acceso a otros mercados.**
- 35. En cuanto a la política de desarrollo social; no obstante de contar con un marco normativo novedoso y avanzado, no ha dejado de ser meramente “asistencialista” con poca capacidad para modificar la realidad de pobreza que padecen diversas regiones y étnias en el país.**
- 36. Por lo que se refiere a los Tratados Internacionales en materia económica y el texto del artículo 133 de nuestra Constitución, es evidente que tenemos una contradicción entre lo que manifiesta expresamente el texto y la interpretación política que le ha dado al mismo la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**
- 37. Nuestro país, sin anunciarlo, cambio su modelo de desarrollo económico, al modificar la Constitución en 1983 y al ingresar en el año de 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Y Comercio (GATT) hoy Organización Mundial de Comercio (OMC).**
- 38. A partir de entonces, México se ha convertido en máximo promotor mundial del libre comercio; en este momento tiene instrumentos jurídicos de esta naturaleza con 32 naciones y próximamente formalizará uno más con Japón.**

- 39. La suscripción del Tratado de libre Comercio con los Estado Unidos y Canadá en 1993, consolida la decisión de tomar otro modelo económico; al mismo tiempo que inicia el proceso para adaptar la legislación primaria y secundaria a esta nueva circunstancia.**
- 40. A diez años de haber entrado en vigor el Tratado de libre Comercio de Norteamérica sus resultados no han sido lo satisfactorios que se esperaban; ya que sus beneficios han sido solo para algunas regiones y sectores.**
- 41. No Obstante que se tiene acuerdos comerciales con 30 naciones, más el 92% de comercio se realiza con los Estados Unidos y Canadá.**
- 42. Se han suscrito otros tratados comerciales, entré los que destaca el que se firmó con las dieciséis naciones que forman la Unión Europea; que no obstante el gran potencial que representa ese gran mercado con una gran capacidad de compra, las relaciones de intercambio son casi iguales a las que se tenían con anterioridad a su entrada en vigor.**
- 43. En breve se habrá de formalizar el Acuerdo Comercial que no vinculará de forma permanente con la trigésima tercera nación en materia económica, sin que nuestro país tenga una capacidad estructural que le permitan acudir a nuevos mercados con posibilidades de éxito.**
- 44. Es indispensable que en la suscripción de acuerdos o tratados comerciales que nos vinculan permanentemente a otras naciones y nos sujetan a un marco jurídico supranacional se tomen en cuenta las siguientes premisas:**
- **Las relaciones comerciales y económicas en lo general deben apegarse estrictamente a nuestra Constitución. No**

someter jamás la soberanía de la nación ni su propiedad exclusiva sobre los recursos naturales de México. Por eso debe limitarse la posibilidad de formar parte de un mercado común, ya que la concepción fundamental de éste, es el de ceder autonomía legislativa.

- **Los acuerdos comerciales deben tener como finalidad principal elevar el bienestar de la población, con criterios de equidad entre grupos y regiones.**
- **En dichos acuerdos se debe asegurar óptimas condiciones para los trabajadores mexicanos y respeto a sus organizaciones; sobre todo a sus derechos fundamentales y laborales migratorios en los Estados Unidos y otras regiones del mundo.**
- **Los acuerdos comerciales de México deben reconocer la naturaleza distinta de los cuatros bloques básicos del comercio mundial: Estados Unidos y Canadá, América Latina, la Cuenca del Pacífico y la Unión Europea, a fin de definir estrategias diferenciadas para la negociación con cada una de ellas, a fin de alcanzar reciprocidad a nuestra apertura comercial.**
- **Las estrategias económicas derivadas de los acuerdos comerciales deben ser graduales en su instrumentación, a fin de evitar repercusiones sorpresivas de carácter negativo.**

45. No obstante el cambio de opinión de la Suprema Corte de Justicia sobre la supremacía de los Tratados sobre nuestra legislación federal, México debe estar atento respecto la cuestión de eventuales cesiones de soberanía a favor de organismos supranacionales mediante tratados internacionales. Ya que el artículo 133 es claro: para ser ley suprema de la Unión, los tratados deben estar de acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y ser celebrados por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado.

**LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECONÓMICA
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA.
CONCLUSIONES**

- 46. Ningún tratado internacional podría desconocer los principios políticos fundamentales que sostiene la Constitución.**
- 47. A partir de la entrada en vigor del TLCAN (1° de enero de 1994) se ha ido modificando sustancialmente el marco jurídico para adaptarse al modelo de integración económica regional.**
- 48. En términos generales, la comunidad jurídica y económica de nuestro país, ha estado ajena al análisis de la trascendencia de este gran cambio en el marco normativo que ha modificado sustancialmente las relaciones de los diversos elementos que integran el Estado Mexicano.**

Ciudad Universitaria, México, mayo del 2004

Un Estado moderno, tiene que enfrentarse hoy a una economía global que impone leyes y no distingue fronteras nacionales. México no es la excepción.

El proceso político que inició nuestro país para modificar su modelo de desarrollo en el año de 1983, con importantes reformas constitucionales; su incorporación al GATT <hoy OMC> en 1986; la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994; y posteriormente, la puesta en marcha de acuerdos comerciales con treinta y dos naciones han decidido fundamentalmente el ser y la forma de ser del Estado Mexicano. Con lo cual nuestro país se integra de forma definitiva en los procesos integradores de carácter global.

A partir de ello, vivimos una realidad mutante y una legalidad incierta. En la historia reciente el tema de mayor relevancia e impacto ha sido el de la globalización, entendido este como una forma de poder que modifica las relaciones establecidas entre naciones e individuos en lo político, económico y, consecuentemente, en lo jurídico.

La presencia de la globalización es una evidencia irrefutable, que tiene dos caras. La buena es la del avance científico y tecnológico, la del acceso y difusión de la información de todo tipo y la universalización del concepto de los derechos humanos. La cara mala es que la velocidad misma del avance tecnológico deja atrás, y quizás para siempre, a las naciones incapaces de mantener el paso. El libre comercio acentúa las ventajas de las grandes corporaciones competitivas y desdeña a la pequeña y mediana industria, sin la cual los niveles de empleo, salario y bienestar de las mayorías disminuyen las posibilidades de desarrollo de una gran cantidad de países.

En consecuencia, la globalización acentúa las diferencias y división entre ricos y pobres, tanto entre naciones como al interior de cada sociedad: el 20 por ciento de la población consume el 90

por ciento de la producción. Las inversiones especulativas prevalecen sobre las productivas. El fenómeno del tránsito de la población rural a urbana terminará con una de las viejas formas de convivencia: la vida agraria. Solo habrá vida citadina con una crisis permanente y recurrente de la civilización urbana.

La disyuntiva es resignación ante el nuevo modelo global o el de asumir un papel crítico y propositivo. En este momento en que se percibe que no hay democracias estables sin Estado fuerte, que deja de ser propietario, para asumir el rol de regulador y normativo, se debe reanimar los valores nacionales del trabajo, la salud, la educación y el ahorro y, sobre todo, devolverle su centralidad al capital humano.

No es tolerable que convivan en una sociedad global el dispendio con las necesidades básicas sin resolver. La globalización no lo está resolviendo; no es la panacea en sí misma.

La globalización está siendo juzgada. El juicio le es adverso. Ha generado mayor desempleo, servicios sociales en descenso, pérdida de soberanía, desintegración del derecho internacional. Nos está colocando en un mundo indeseable, dominado por la lógica especulativa, ignorando lo individual, despreciando el capital humano, menoscabando las soberanías nacionales, la destitución del orden internacional y la consagración del capitalismo financiero, que tiene como base la especulación.

Ahora bien el fenómeno aquí está. No desaparecerá. Es inevitable. El compromiso es, dentro de esta realidad, crear crecimiento, desarrollo, prosperidad y justicia. Esto significa que debe ser controlable y analizada por sus efectos sociales.

Es posible socializar la economía global, en la medida que logremos sujetar las nuevas formas de relación económica internacional a la acción de base de la sociedad civil, al control democrático y a la realidad cultural. Ofrecer alternativas al supuesto modelo único. Debemos rehusarnos a la fatalidad del

fenómeno generalizado y uniforme, con la base de una sociedad civil activa, diversificada, que se opongan al acecho de una cultura mundial de puro entretenimiento, uniforme y excluyente. No hay globalidad que valga sin localidad que sirva.

La propuesta es: participemos globalmente a partir de una situación local sana y estable. Para ello se requiere sectores públicos y privados fuertes y renovados, conscientes de sus respectivas obligaciones; la iniciativa privada necesita en Estado fuerte, no grande sino fuerte, gracias a su base tributaria y su política social que redunde en una población trabajadora educada, saludable y con capacidad de consumo. Es obvio, la pobreza no crea mercados, la mejor inversión es acabar con ella. Además es necesario contar con un marco democrático que le devuelva a la noción de soberanía su sentido político esencial.

Por lo tanto, para convertir los procesos globalizados en oportunidades de crecimiento, prosperidad y justicia se debe identificar a las acciones de la sociedad civil, la democracia y la cultura como depositarias inseparables de una nueva soberanía para este nuevo siglo, con el compromiso de los sectores público y privado de ser útiles primero en lo interno y luego en lo global.

Si bien es cierto que esta nueva “mundialización” provoca desquiciamientos, dolor, injusticia, también lo es que no va a desaparecer al golpe de manifestaciones de protesta. Ya existen más de dos mil millones de computadoras en el mundo, cada vez más teléfonos que se conectarán a esas computadoras; ya hasta las revoluciones sociales se proponen por Internet. El hecho es innegable. Pero lo también lo es el que debemos sacar un provecho inteligente a favor de nuestra sociedad y realidad local.

En la medida en que las novedades informáticas se extiendan como factor acelerador de educación en pueblos y comunidades y que los más necesitados puedan recibir instrucción sin tener que caminar largos tramos para llegar a una escuela que no tiene

posibilidades de pagar buenos maestros, entonces sí estaríamos sacando provecho.

De igual manera, en la medida que las novedades tecnológicas lleguen a los campesinos tradicionales para que les permitan recuperar sus erosionadas e improductivas tierras de labranza y aprendan a conservar sus tierras, aguas y bosques, entonces si estaríamos participando.

También la información disponible en los medios electrónicos pueden ser de utilidad para los pequeños y medianos empresario para acceder a nuevos mercados y ampliar sus posibilidades de ingresos.

Otra de las vías para beneficiarnos del fenómeno global es tomar el concepto de extender las áreas de competencia pública y reafirmar la función redistributiva del Estado por la vía fiscal, ya que es indispensable para llevar a cabo políticas de salud, educación y nutrición. El Estado no puede renunciar a su función recaudadora, mejorar la eficiencia en el gasto y obtener recursos adicionales para la política social.

No debemos ocultar los males de la economía global, pero tampoco es sano ignorarlos. Debemos analizarlos y enfrentarlos para ello requerimos: un Estado fuerte, no grande; actividad política, no “grilla”; empresa privada productiva, no especulativa; sociedad civil activa, no negligente; y, privilegiar nuestra cultura.

Los resultados de la globalización serán escasos sino se refuerzan con los méritos locales: políticas de desarrollo, bienestar, trabajo, infraestructura, educación, salud y alimentación, entre otras, que se inician localmente con el fin de crear el círculo virtuoso de un mercado interno sano como condición para contribuir a un mercado global vigorosa y más justo, realmente global en la medida en que incluye cada vez más hombres y mujeres al mejoramiento real de sus condiciones de vida. Es a partir de estas

políticas locales sanas como se puede aspirar a un nuevo orden internacional justo, estable y saludable.

La globalización solo favorece al desarrollo humano si al mismo tiempo se fortalecen las instituciones públicas, tanto nacionales como internacionales, a fin de sujetar al derecho a la multitud de agentes no políticos que actualmente actúan en diversos ámbitos. No contribuyen a la legalidad dentro de la globalidad las decisiones que niegan los tratados protectores del medio ambiente, a los acuerdos de desarme equilibrado y sobre todo el esfuerzo máximo para hacer que coincidan la globalidad y la justicia penal.

Por eso es tan importante ir construyendo, paso a paso, el sistema de legalidad internacional para la nueva era global.

Este sistema de legalidad internacional debe ser la base incontrovertible para la consolidación de fondos y acciones concretas de lucha contra la pobreza, el hambre y la enfermedad en los países más desfavorecidos, para reducir y, en algunos casos, anular las deudas de los países más pobres. Se debe alcanzar un nuevo contrato social, ahora de alcance internacional, al servicio de los pueblos.

Vivimos una realidad mutante y una legalidad incierta. Por ello resulta inaplazable globalizar, no solo el hecho, sino el Derecho. Elevar a derecho el comercio, pero también la salud, la educación, el medio ambiente, el trabajo y la seguridad.

No podemos reclamar de los demás lo que no nos damos para sí mismos. No debemos exigir al mundo respeto a nuestra soberanía, sino respetamos las libertades internas, los derechos humanos y la democracia. No podemos pedir trato equitativo internacional, sino declaramos que la justicia es nuestro fin, sino desterramos la corrupción, la impunidad y la cultura de la ilegalidad.

Solo entonces, y a partir de ello, hagamos válida una globalidad de derechos y obligaciones compartidas, partiendo de la certeza de que no hay globalidad útil sin beneficios locales.

Hacia dentro debemos procura más crecimiento con más igualdad. Ello requiere de medidas tan concretas como la modernización de la infraestructura normativa de de la economía, reformas fiscales, reformas de los mercados financieros, del sector bancario y de las empresas. Por lo tanto, se requiere una constante negociación política para combatir la inflación y aumentando los ingresos reales de los trabajadores.

Tenemos otro elemento adicional: los esquemas productivos tradicionales no están dando los resultados deseados. Es aquí donde deben aparecen nuevas formas que creen puentes entre el sector público y el privado, disuelven antagonismos inútiles, afirman compatibilidades de interés colectivo y actúan en los ámbitos en que los dos sectores no típicos no lo han hecho. Esta manera sor nuevas formas de organización social y productiva que identifican con mayor seguridad y velocidad áreas de desarrollo.

Donde la empresa privada sólo observa posibilidades de lucro, el sector social descubre o intenta el mejor aprovechamiento de los recursos locales, poniendo en marcha esquemas que les permiten a los pobres ayudarse a sí mismos: guarderías, cooperativas, sistemas de crédito, medicamentos, médicos compartidos, limpia y aseo personales y públicos, apoyo a la escuela y, donde no la hay alfabetización de casa en casa si es en necesario.

Círculos de lectura e impulso al teatro popular. Cajas de ahorro, obras vecinales, sistemas de medicina familiar. Pequeñas, flexibles, originales, renovadoras, las organizaciones populares son las que verdaderamente están innovando, producto de su propia necesidad. Además cumplen una función política, ya que establecen la agenda pública. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estas organizaciones carecen de un marco normativo que

facilite su actividad; por el contrario, muchas veces, son incomprendidas y hasta perseguidas.

Merecen una protección legal y acciones de fomento e impulso, en estricto respeto a su esencia.

El caso de México es típico de los países en desarrollo. Coexisten dos realidades: la modernidad de la globalización con lo más tradicional y pobre. El reto de los profesionales de las Ciencias Sociales es crear el puente entre estas dos realidades <los dos México>. Confiar en que a partir del desarrollo humano se alcance un crecimiento económico, acompañado de bienestar, en un marco de seguridad jurídica.

Con esta reflexión concluyo este trabajo. Producto de cinco años de preparación escolar y, particularmente, de dos años de investigación y preparación de este documento que pongo a disposición de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, con el compromiso inamovible de que mi actuar intelectual y profesional, producto de esta formación, estarán en la búsqueda permanente de hacer de mi actividad un trabajo digno y socialmente útil.

Ciudad Universitaria, mayo del 2004.

**LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECONOMICA
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
BIBLIOGRAFÍA**

- **Aguilar Álvarez, Guillermo y otros, “Marco Jurídico del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en la modernización del Derecho. 2° Editorial Porrúa, México. 1996**

- **Álvarez I. Mario, Introducción al Derecho, Editorial McGraw Hill, México 1999.**

- **Aspe Armella, Pedro, “El camino mexicano de la transformación económica” México, Textos de Economía, Fondo de Cultura Económica, 1993.**

- **Blanco, Herminio, “Naturaleza y Alcance de un tratado de libre comercio”, en Hacia un tratado de libre comercio en América del Norte, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1991.**

- **Bobbio Norberto, “El problema del positivismo jurídico”, Editorial Fontamara, México, 1991.**

- **Burgoa Ignacio, “El Juicio de Amparo”, Editorial Porrúa, 38° ed. México 2001.**

- **“ Las Garantías Individuales” Editorial Porrúa 33° ed. 2001.**

- **“Derecho Constitucional Mexicano” 12ª ed., México Porrúa, 2000.**

- **Carpizo Jorge, “La Constitución Mexicana de 1917”, UNAM, México, 1987.**

LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECONOMICA
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
BIBLIOGRAFÍA

- **Castro Juventino, "Garantías y Amparo", Editorial Porrúa, 7° ed. México 1991.**

- **Carvajal Contreras, Máximo, "Derecho Aduanero" 10ª ed. México Porrúa, 2000.**

- **Covián A. Miguel, "Teoría Constitucional" Editorial El Pliego, 2° ed. México, 2000.**

- **....., "La Teoría del Rombo" (Ingeniería Constitucional del Sistema Político Democrático), Editorial El Pliego, 1° Ed. México 2000.**

- **De Buen, Nestor. Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, México, 1979.**

- **De la Cueva, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, México, 1964.**

- **Ferrell O. C. & Geoffrey Hirt. Business. A Changing World, Fourth Edition. International Edition. McGraw-Hill Irwin. 2003**

- **Fix Z. Héctor, "Ensayos sobre el Derecho de Amparo", UNAM, México 1993.**

- **Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 2001**

- **García P. Manuel, "Derecho Constitucional Comparado" Editorial Alianza Madrid, España, 1984.**

- **Gómez Granillo, Moisés, "Teoría Económica", 10ª ed., México, Editorial Esfinge, 1993.**

- **González, Luis. "El liberalismo triunfante". En: Cosío Villegas, Daniel (coord.). Historia General de México, El Colegio de México, México, 1999.**
- **Heller Herman, "Teoría del Estado" Editorial F. C. E., México, 1987.**
- **Jellinek Georg, "Teoría General del Estado" Editorial Pedagógica Iberoamericana, México 1997.**
- **Kelsen Hans, "Teoría general del Derecho y del Estado", UNAM, México, 1988**
- **Lassalle Ferdinand, "¿Qué es una Constitución?, Editorial Ariel, Madrid, España, 1982.**
- **Lastra Lastra, José Manuel, Derecho Sindical, Editorial Porrúa, México, 1991.**
- **Margain Manotou Emilio, La Constitución y algunos aspectos del derecho tributario. Ed. F. C. E. México 1999.**
- **Minc Alain, www.capitalismo.net. Editorial Paidós, Buenos Aires, 2001.**
- **Pina, Rafael de y Pina Vara, Rafael de, Diccionario de Derecho, 15ª ed. México, Editorial Porrúa, 1988.**
- **Recasens Luis, "Filosofía del Derecho", Editorial Porrúa, México, 1998. .**
- **Ruiz de Chávez, Arturo. El Derecho colectivo del trabajo, Editorial Popular de los trabajadores, México, 1979.**

**LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECONOMICA
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
BIBLIOGRAFÍA**

- **Schmitt Carl, "Teoría de la Constitución" Editorial Nacional, México 1981.**
- **Serra Rojas, Andrés, Derecho Económico, Editorial Porrúa, 5° Ed. México, 1999.**
- **Solís, Leopoldo. La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas, El Colegio Nacional, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.**
..... **Evolución de la Economía Mexicana, El Colegio Nacional, México, 1999.**
- **Tena Felipe, "Derecho constitucional mexicano" Editorial Porrúa, México 2000.**
- **....., "Leyes Fundamentales de México" Editorial Porrúa, México, 1999.**
- **Villarreal Corrales, Lucinda, "TLC Las reformas legislativas para el libre comercio 1991 - 2001" Ed. Porrúa, México, 2001.**
- **Witker Jorge, "Introducción al Derecho Económico". Editorial McGraw Hill 4° Ed. México, 2000.**
- **Zabludovsky, Jaime, "El proceso de Negociación del TLC", en testimonios sobre el TLC, México, SECOFI-Miguel Ángel Porrúa Editor, 1994.**
- **Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006. Presidencia de la República.**