



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ARAGÓN

**“ANÁLISIS DEL SUSTENTO CONSTITUCIONAL DE
LA POLÍTICA ECONÓMICA EN MÉXICO, Y SUS
PERSPECTIVAS ANTE UN LIBRE MERCADO”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
TANIA YAZMÍN BENÍTEZ ORTEGA**

**ASESOR DE TESIS:
LIC. MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ**

MÉXICO

2005

M 352468



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.

DEDICADO A MI MADRE Y A MI PADRE, A
QUIENES DEBO ENSEÑANZAS ÚTILES Y
VALORES, Y TAMBIÉN LA LIBERTAD DE
ELECCIÓN EN ESTA VIDA. LOS AMO.

AGRADECIMIENTOS.

A DIOS.

Por ser ese apoyo espiritual que me da la paz y la energía para lograr lo que quiero.

A MIS PADRES MARÍA CRISTINA Y VICENTE.

Por darme toda su comprensión, confianza y amor incondicional.

A MIS HERMANOS VICENTE OMAR Y EDGAR ULISES.

Por ser mi mejor ejemplo de superación y ofrecerme su ayuda en todo momento. Los quiero mucho.

A MI FAMILIA.

Porque sé que comparten de corazón éste logro conmigo. Gracias.

A MIS AMIGAS BERENICE, GUADALUPE KARINA, JESSICA.

Por sus críticas y palabras de aliento.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

Por su cobijo y por darme una formación académica de calidad que refuerza la ética profesional y de la cual me siento profundamente orgullosa de ser egresada.

AL MAESTRO MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ.

Por su asesoría, dedicación, paciencia e interés en esta investigación. Muchas Gracias.

AL MAESTRO ALEJANDRO PÉREZ NÚÑEZ.

Por su apoyo y por brindarme todas las facilidades para la presentación de ésta tesis.

AL SÍNODO.

Por su interés y aportaciones enriquecedoras hacia este trabajo.

INTRODUCCIÓN

Hablar de crisis en nuestro país, por más de dos décadas ha sido una constante que ha impactado por igual la vida económica, política y social de nuestro país. En la actualidad, al parecer todo ha entrado en crisis o no ha podido salir de ella, por lo que las crisis en la esfera económica y política continúan persistiendo y peor aún, estas se han acentuado en los últimos años.

Sin embargo, México es un país que cuenta con el potencial necesario para ser una economía fuerte y en desarrollo, a pesar de que el Estado mexicano atraviesa también por una crisis severa en su estructura interna y que por el momento le imposibilita evolucionar favorablemente hacia un marco legal que promueva plenamente y sin perturbaciones, las libertades económicas en nuestro el país. Sin duda alguna, estoy convencida en que el aprovechamiento favorable de los recursos escasos de una economía que hagan que un país se desarrolle , depende en buena medida del cobijo de un marco legal sustentable congruente, definido y encaminado a proteger tanto al interés colectivo como al interés individual y sobre todo que le de presencia en el exterior.

En ese sentido, se puede observar que para el caso de México, existen deficiencias y problemas que actualmente se encuentran en el marco legal que regula la actividad económica como tal, ya que es frecuente encontrar en la legislación vigente, un conjunto de vacíos y conflictos jurídicos que ponen entredicho al sistema económico mexicano, lo que a la larga influye en los objetivos de política económica para alcanzar y promover el desarrollo económico en nuestro país. Esta realidad de por sí compleja y aparentemente difícil de resolver, ha sido mi principal motivación para investigar el por qué la Constitución Mexicana a pesar de los esfuerzos que se han hecho recientemente en esta materia, aún digamos que no cuenta con un marco legal suficientemente sustentable y coherente para lograr un desarrollo económico óptimo y adecuado del país.

Para tal efecto esta tesis se compone de cuatro capítulos organizados de la siguiente manera: el en primer capítulo se describen los antecedentes de carácter económico en las Constituciones que han regido en México, tratando de analizar qué tanto ha evolucionado la regulación de la actividad económica en nuestra Ley Fundamental; a continuación en un segundo capítulo me dispongo a analizar los preceptos constitucionales que enmarcan el aspecto económico-político por el cual se encuentra regido actualmente nuestro país. En este mismo capítulo se hace mención de los artículos 25 y 26 constitucionales, los cuales desde 1983 formalizaron el papel del gobierno como rector del desarrollo nacional. También se analiza el artículo 27 constitucional, mismo que define los derechos de propiedad y de los recursos, donde se le presta particular interés en el análisis de su eficacia y de su regulación en la práctica. Asimismo, se dedica un espacio al análisis del artículo 28 constitucional, en lo relativo a la prohibición de los monopolios en México, así como al papel y desenvolvimiento de las empresas paraestatales y del Banco de México en la economía nacional. En el tercer capítulo de este trabajo, se aborda el tema correspondiente a las facultades en materia económica del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el fin de analizar de qué manera nuestra Constitución les otorga facultades para legislar en materia económica. Finalmente el cuarto capítulo, está encausado a examinar la política exterior en nuestro país y los alcances de ésta ante un libre mercado.

ÍNDICE

ANÁLISIS DEL SUSTENTO CONSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN MÉXICO, Y SUS PERSPECTIVAS ANTE UN LIBRE MERCADO.

	PÁG
AGRADECIMIENTOS.	I
INTRODUCCIÓN.	II
ÍNDICE	IV
CAPITULO 1. LOS ANTECEDENTES ECONÓMICOS DE LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS.	
1.1. Elementos Constitucionales de Rayón.	1
1.2. Constitución Política de la Monarquía Española, Cádiz 1812.	3
1.3. Los Sentimientos de la Nación.	14
1.4. La Constitución de Apatzingán.	14
1.5. La Constitución Federal de 1824	19
1.6. Las Siete Leyes o Constitución Centralista de 1836.	23
1.7. Las Bases Orgánicas para la República Mexicana de 1843.	28
1.8. La Constitución Federal de 1857.	35
1.9. La Revolución Mexicana.	43
CAPITULO 2. ANÁLISIS DEL CAPÍTULO ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA.	
2.1. La Intervención del Estado en la Rectoría Económica de acuerdo al Artículo 25 Constitucional.	52
2.1.2 La Planeación Democrática Nacional de acuerdo al Artículo 26 Constitucional.	56
2.2. El Artículo 27 Constitucional. Concepto de Propiedad.	59
2.2.1. La Propiedad Privada de acuerdo al Artículo 27 Constitucional.	61
2.2.2. Los Derechos de Propiedad.	65
2.3. El Artículo 28 Constitucional. Los Monopolios en México.	80
2.3.1. La Protección al Consumidor de acuerdo al Artículo 28 Constitucional.	83

2.3.2. Las Empresas Paraestatales.	85
2.3.3. El Banco de México.	87

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS ATRIBUCIONES EN MATERIA POLÍTICA Y ECONÓMICA DEL PODER EJECUTIVO Y DEL PODER LEGISLATIVO.

3.1. Facultades del Presidente de la República en Materia Económica.	94
3.1.2. De la Celebración de los Tratados Internacionales por Parte del Ejecutivo Federal.	97
3.2. El Poder Legislativo.	117
3.2.1. Facultades de las Cámaras de Diputados y de Senadores en Materia Económica.	120

CAPÍTULO 4. LA POLÍTICA ECONÓMICA MEXICANA ANTE EL LIBRE MERCADO.

4.1. Principios Básicos de Política Económica para el Desarrollo Económico.	125
4.1.2. Instituciones y Normas para el Desarrollo Económico.	128
4.2. Política Proteccionista y Política de Libre Cambio en México.	131
4.2.1. La Política Económica Exterior Mexicana y sus Efectos Ante un Libre Mercado.	134
4.3. Coincidencia y Contradicciones Entre el Espíritu Constitucional de la Política Económica y el Libre Mercado.	137

CONCLUSIONES.	139
----------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.	143
----------------------	-----

CAPÍTULO PRIMERO.

LOS ANTECEDENTES ECONÓMICOS DE LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS.

El supremo código legal que ha regido la vida, política, económica y social de México durante más de ochenta años, la Constitución de 1917 es el símbolo de la culminación de un movimiento social llamado Revolución Mexicana; sin embargo, ésta fue el resultado de una serie de antecedentes que son vinculados a acontecimientos históricos y políticos de un pueblo y su adelanto o retroceso son el reflejo de esas luchas; es por ello que se vuelve una necesidad imperativa el hacer un estudio de las constituciones que anteceden a la ley suprema vigente, y en especial en su aspecto político - económico que es el punto fundamental que quiere abarcar la presente investigación.

El presente capítulo tiene la finalidad de hacer un recuento de los principales antecedentes económicos de las constituciones mexicanas, partiendo desde los Elementos Constitucionales de Rayón que es el primer documento en donde se encuentran datos referentes a una organización política, hasta la Constitución Mexicana de 1917, que rige en nuestra actualidad.

1.1. Elementos Constitucionales de Rayón.

El primer intento por sentar las bases de organización política del pueblo mexicano, lo fue el documento que se conoce con el nombre de Elementos Constitucionales, redactado por Ignacio López Rayón en agosto de 1811, en él se

esbozan algunos de los principios de carácter político en que se fundan la estructura constitucional de México.

El insurgente censuró más tarde ante José María Morelos su propio programa constitucional, en razón quizás, a que tales elementos eran de notoria parquedad jurídica. Sin embargo, el Caudillo rescata de esa letra legal una parte importante que sirve de base para la expedición de la Ley Fundamental de Apatzingán.

Así se anuncia en el 5º. Punto de la Constitución de Rayón: La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano¹. El precepto citado guarda estrecha relación con los artículos 39, 40, 115 y 136 de nuestra ley suprema en vigor.

Es evidente que Rayón no corta el ejercicio hegemónico del rey español, lo reconoce y le otorga residencia de la soberanía del pueblo, a pesar de la apertura de auto gobierno a través del Congreso Nacional, llamado también por Rayón, Junta Suprema. "Al Congreso le correspondía el establecimiento y derogación de las leyes, no pudiendo jamás delegar esas funciones" (Artículos 18 y 21).

El punto 31 del desarrollo jurídico de Rayón, señala que a cada uno se le respetará en su casa como asilo sagrado, y se administrará con las ampliaciones, restricciones, etc. En este sentido, existe relación con el precepto 14 de nuestra carta magna vigente, que establece la protección a la vida, la libertad y las propiedades, al amparo de la garantía de audiencia. Derecho este último, de asimilar a su patrimonio personal todos los bienes que de acuerdo a las circunstancias de cada gobernado se permitan, desde luego, sin afectar intereses de terceros. No desconozcamos el hecho de que el sistema económico actual

¹ Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 9ª ed., México, Porrúa, pp. 23-27.

descansa precisamente en el ejercicio del derecho de propiedad de los particulares, como manifestación nítida de la democracia económica.

A pesar de la falta de claridad en los conceptos de proyecto constitucional, es de suponerse que la Junta Suprema tenía facultades de expedir leyes de carácter económico; así también debería acordar el establecimiento de gastos extraordinarios, obligar los bienes nacionales, o cuando se trate de aumentos inherentes que pertenezca a la causa común de la Nación.

1.2. Constitución Política de la Monarquía Española, Cádiz 1812.

En el año de 1812, en Cádiz, se promulgó por las Cortes Españolas la Constitución Política de la Monarquía Española. En esta carta fundamental, se percibe la influencia de la ideología contenida en la Declaración Francesa de 1789 y consagra elementos constitucionales, significándose la soberanía popular, la división de poderes y la limitación normativa de la actuación de las autoridades del Estado. La Constitución de 1812 trasmina el Atlántico y penetra como ordenamiento básico en la Nueva España. El imperio de esta ley suprema entra en vigor en América.

Los legisladores españoles de principio de siglo XIX conformaron aspectos económicos tendientes a regular las condiciones socioeconómicas de aquella época; el precepto en el inciso quinto de la Constitución, establecía: Tocar a estas Diputaciones: Quinto. Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados; y fomentar la agricultura, la industria y el comercio protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos².

En la primera parte del precepto en cuestión, percibimos el antecedente al artículo 3º de la Constitución de 1917 en lo relativo a la educación, que desde luego, resulta ser un punto de análisis, pero que para los efectos de la presente

² Tena Ramírez, Felipe, op.cit. p. 1

investigación no es materia de estudio. Tal y como lo indica: "Fomentar la agricultura....." se debe analizar el alto contenido económico de la letra constitucional expedida en Cádiz, que solo refleja la atingencia de los legisladores para dar impulso a las actividades primarias por excelencia, como lo es la agricultura, cuya extracción de los frutos de la tierra base del capital y trabajo organizados, constituye una parte importante de la génesis del desarrollo de la economía de un país. La industria y el comercio como actividades secundarias, que consideran la importación del ingenio del hombre a las materias primas, reflejan el impulso que genera riqueza y tiende a la distribución de los recursos entre la comunidad., asimismo, el precepto referido, proporciona el abrigo a la inventiva del ser humano, capaz de generar o mejorar los satisfactores en la agricultura, la industria y el comercio.

En el ordenamiento español de 1812, se encuentran como antecedentes el artículo 27 constitucional vigente, los preceptos 2º, 4º y 172, fracciones IV, VII y X, los cuales a continuación se transcriben:

"Artículo 2º. La Nación Española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona".

Al respecto el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, comenta: El documento de Cádiz inicia en definitiva el constitucionalismo moderno, como consecuencia que la Soberanía de la Nación resquebraja el poder absolutista del monarca español y le confiere únicamente el ejercicio de la facultad como depositario del poder estatal³; comentario que resulta acertado, toda vez que en efecto en esta época, los reyes absolutistas ven minado su poder. Asimismo, el precepto en comento describe y declara la independencia y la libertad de la Nación Española y concomitantemente inhibe toda posibilidad de que esta pueda ser objeto de declinación o transmisión a una persona o grupo de ellas. La insusceptibilidad de transferir la Nación, es un

³ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 11ª ed., México, Porrúa, 1997, pp. 514.

principio constitucional y económico que la constitución mexicana vigente recoge. Por su parte el artículo 4º señala:

“Artículo 4º. La Nación esta obligada a conservar y proteger las leyes sabias y justas, la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen.”

Tal enunciado prevé el derecho que tenían los españoles de conservar la propiedad, situación que indudablemente nos induce a pensar sobre el contenido económico que esto entraña. Por supuesto que dicho concepto de propiedad, era sin discusión la derivada, reservándose el Estado Español la propiedad originaria, con el propósito de distribuir la riqueza de manera equitativa, aquí podemos incuestionablemente atribuir un significado económico a este precepto; también se debe hacer notar y dado el contenido anfibológico que jurídicamente tiene el vocablo nación, en que dicha connotación que refiere el precepto debe entenderse como Estado; En este sentido la Nación española se debe entender como Estado Español.

De esta manera se puede apreciar la intervención del Estado en la actividad civil, al ser sujeto de obligación constitucional que preserva el derecho de propiedad de los demás derechos subjetivos de los gobernados.

“Artículo 172. Las restricciones a la autoridad del Rey son las siguientes:

IV. No puede el Rey enajenar, ceder ó permutar provincia, ciudad, o lugar, ni parte alguna, por pequeña que ésta sea, del territorio español.

VII. No puede el Rey ceder ni enajenar los bienes nacionales sin consentimiento de las cortes.

X. No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer

sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos."

Las fracciones IV, VII y X, cuentan con un contenido económico que debe ser analizado. Así, puede observarse que la fracción IV, norma la prohibición de transmitir onerosa o gratuitamente alguna porción del territorio español, representa una restricción absoluta, ya que el artículo 2º de este ordenamiento plurinormativo describe esta prohibición como principio general.

Por su parte la fracción VII inserta una prohibición relativa en cuanto que el rey podrá ceder o enajenar los bienes nacionales, es decir, crear la propiedad privada, derivada de la que originalmente le corresponde al Estado Español, previo consentimiento del órgano legislativo, es decir, de las Cortes. En ausencia de este requisito ipso jure, el monarca no podrá enajenar o transmitir los bienes de la Nación.

Por lo que respecta a la fracción X, tratase igualmente de una prohibición relativa, porque el monarca español sólo podrá tomar la propiedad del gobernado y afectarle su posesión, uso o aprovechamiento cuando medie la utilidad común, es decir, cuando el acto monárquico traiga aparejado salvaguardar el interés social, subordinado el interés individual, en donde al mismo tiempo se indemnice al afectado.

La restricción del poder absoluto del titular monárquico español de entonces, conlleva a señalar que sienta sus reales la teoría de Montesquieu de la División de Poderes.

Los antecedentes constitucionales expuestos, obligan a hacer una reflexión en el sentido de que limitar el poder omnimodo del jerarca español, por cuanto hace al desarrollo económico, toma un sesgo de inhibición y freno a las

decisiones del Rey, en cuanto al ejercicio de los recursos naturales, humanos, financieros de entonces.

Situación que molesta a Fernando VII y restringe la vigencia hasta 1814 de esta ley española de Cádiz, al restaurar el sistema absolutista, desconociendo lo hecho por las Cortes mediante decreto del 4 de mayo de ese año.

Al analizar el artículo 28 constitucional en vigor, la carta jurídica española en comento, contiene elementos económicos expresados en los artículos 171, fracción XI, 172 fracción IX y 335 inciso quinto, preceptos que se transcriben a continuación:

“Artículo 171. Además de la prerrogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes:

XI. Cuidar de la fabricación de la moneda, en la que se pondrá busto y nombre.”

Al darse esta disposición, el Estado a través de su titular administrativo asume con su intervención, la regulación de las transacciones económicas, erigiéndose en acto de vigilancia sobre la emisión de la moneda y como observador y actuante de las operaciones económico-financieras del país.

Artículo 172. Las restricciones de la Autoridad del Rey son las siguientes:

IX. No puede el Rey conceder privilegio exclusivo a persona o corporación alguna.”

Destaca una concurrencia libre y sin distinciones, en cualquier actividad, incluyendo desde luego la económica; fundamentalmente el principio de igualdad entre los naturales, centros de imputación de derechos y obligaciones establecidas en la Constitución de 1812.

Por lo que se refiere al artículo 335 ya transcrito con anterioridad, sobre todo en el último párrafo, proporciona abrigo a la inventiva del ser humano, como bondadosa generadora de satisfactores o de mejoramiento de éstos.

En cuanto al estudio del artículo 31 de la acta constitucional vigente, se encuentra que en la fracción IV mantiene relaciones de ordenamiento jurídico histórico con los enunciados 8º, 339 y 340 de la constitución de 1812, los cuales también cuentan con un contenido económico constitucional:

“Artículo 8. También esta obligado todo español, sin distinción alguna, a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado.

Artículo 339. Las contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción a sus facultades sin excepción ni privilegio alguno.

Artículo 340. Las contribuciones serán proporcionadas a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público en todos los ramos”.

Adviértase que la contribución al gasto público corría a cargo, según el artículo 5º de la Carta de Cádiz, de todos los hombres libres nacidos y avecindados, incluyendo extranjeros, en los dominios de las Españas y los hijos de éstos; a pesar que los naturales de América sufrían capitis diminutio, se debe considerar que éstos no estaban exentos de la carga tributaria para apoyar la Hacienda Pública de la Nueva España.

Se preveía que el Estado debería apoyar su capacidad inversora y de gasto corriente, mediante la contribución de todos los habitantes de manera proporcional. A todas luces tales preceptos dan elementos económicos y de

política tributaria que tienen repercusión en nuestra Constitución de 1917, y un significado actual a la distancia demás de siglo y medio

Conviene destacar el artículo 39 de nuestra carta magna hoy vigente, que entraña el concepto de soberanía nacional y aunque de primera intención, este artículo no estatuye principios en materia económica, si vislumbra la injerencia del pueblo en la economía del país, al considerarse como único ente que posee soberanía

El artículo 3º, de la Constitución que rigió en la Nueva España hasta el 4 de mayo de 1814, constituye un antecedente de nuestro actual ordenamiento amparado con el artículo 39 constitucional.

“La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece ésta, exclusivamente, el derecho de establecer sus Leyes Fundamentales”

Por supuesto que al someter a análisis la parte “el derecho de establecer sus Leyes Fundamentales” existió en todo tiempo la facultad de emitir disposiciones secundarias y reglamentarias.

El artículo 73 constitucional actual contempla en diversas fracciones las facultades del órgano legislativo que tienen, entre otras cosas, las facultades del órgano legislativo que tienen contenido con trascendencia económico-política.

La facultad legislativa en la Constitución de Cádiz, correspondía a las Cortes según el artículo 131:

“Las facultades de las Cortes son;

PRIMERA. Proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario.

SÉPTIMA. Aprobar Antes de su ratificación los tratados de alianza ofensiva, los de subsidio y los especiales de comercio.

DUODECIMA. Fijar los gastos de la administración pública.

DÉCIMATERCERA. Establecer anualmente las contribuciones e impuestos.

DÉCIMAQUARTA. Tomar caudales a préstamo en casos de necesidad sobre el crédito de la Nación.

DÉCIMAQUINTA. Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias.

DÉCIMASEXTA. Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos.

DÉCIMASÉPTIMA. Establecer las aduanas y aranceles de derechos.

DÉCIMOOCCTAVA. Disponer lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales.

DÉCIMANONA. Determinar el valor, peso, ley, tipo y denominación de las monedas.

VIGÉSIMA. Adoptar el sistema que se juzgue más comodo y justo de pesos y medidas.

VIGÉSIMAPRIMERA. Promover y fomentar toda especie de industria, y remover los obstáculos que la entorpezcan."

Al enunciar estos preceptos, contenidos en el artículo 131, encontramos que el órgano legislativo emitirá disposiciones de índole económica. Basta asomarse a las facultades conferidas al Congreso General, en el precepto 73 constitucional en vigor, para encontrar elementos rectores en materia económica.

Antecedentes del artículo 74 vigente, en lo concerniente a la materia arancelaria en la Constitución de Cádiz, que consagra elementos de validez económica en los artículos 335 y 341, que a la letra dicen:

“Artículo 335. Tocaré a estas diputaciones:

PRIMERO. Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.

SEGUNDO. Velar Sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que en su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.

Artículo 341. Para que las Cortes puedan fijar los gastos en todos los ramos del servicio público, y las contribuciones que deban cubrirlos, el secretario del despacho de Hacienda les presentará luego que estén reunidas, el presupuesto general de los que se estimen precisos, recogiendo de cada uno de los demás secretarios del Despacho el respectivo a su ramo.”

Las Cortes españolas de principio del siglo XIX, emitieron en los preceptos citados, elementos de significación económica al otorgarse funciones sancionadoras de las contribuciones asignadas a los pueblos; así también, se designaron facultades de vigilancia de los fondos públicos y el análisis de las cuentas, en estricta observancia de las normas dictadas y la fijación de los gastos del estado español y sus provincias. En fin, se puede decir que estos eran el pleno reconocimiento de los controles constitucionales en materia económica de aquel entonces, y que en hasta nuestros días tienen una total vigencia.

La Constitución de Cádiz también contiene antecedentes del actual artículo 89 de nuestra Carta Magna ya que confiere facultades y obligaciones al encargado del ejecutivo; de los cuales sólo se trasciben los que atañen a la materia económica.

“Artículo 170. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la

seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes.

Artículo 171. Además de la prerrogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes:

PRIMERA. Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes.

QUINTA. Proveer todos los empleos civiles y militares.

DÉCIMA. Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias, y nombrar los embajadores, ministros y cónsules.

UNDÉCIMA. Cuidar de la fabricación de la moneda, en que se pondrá su busto y su nombre.

DUODÉCIMA. Decretar la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos de la administración pública.

Artículo 172. Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes:

CUARTA. No puede el rey enajenar, ceder o permutar provincia, ciudad, villa o lugar, ni parte alguna, por pequeña que sea, del territorio español.

QUINTA. No puede el Rey hacer alianza ofensiva, ni tratado especial de comercio con ninguna potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes.

SEXTA. No puede tampoco obligarse por ningún tratado a dar subsidios a ninguna potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes.

SÉPTIMA. No puede el Rey ceder ni enajenar los bienes nacionales sin consentimiento de las Cortes."

Como puede apreciarse en el campo económico, la ejecución, aplicación y observancia de las normas residía en el monarca, así también la promulgación y la sanción de las leyes, decretos y demás ordenamientos secundarios, la regulación en el sistema monetario; el trazar políticas de relaciones comerciales con otras

naciones y la confección legal en la distribución de recursos para inversión a través de los diversos ramos que comprendía la administración pública.

En cuanto a las restricciones de las facultades del soberano español, en el precepto 172 del documento en comento, es evidente la presencia de elementos económicos dado que preservan la integridad de la tierra y la prohibición de suscribir alianzas en detrimento de la soberanía del reino español, dejando abierta la posibilidad de que los compromisos bilaterales con otros países deberían estar bajo la condicionante al consentimiento expreso de las Cortes.

En la Constitución española de la segunda década del siglo XIX, existen precedentes del contenido del artículo 93 de nuestra Carta Magna en vigor, que determina la comparecencia de los secretarios de despacho frente al poder legislativo, a fin de informar respecto de la actividad pública. Conforme a ello, los preceptos 125 y 227 de la Constitución de 1812 señalaban:

“Artículo 125. En los casos en que los Secretarios del Despacho hagan a las Cortes algunas propuestas a nombre del Rey asistirán a las discusiones cuándo y del modo que las Cortes determinen, y hablarán en ellas; pero no podrán estar presentes a la votación.

Artículo 227. Los Secretarios del Despacho formarán los presupuestos anuales de los gastos de la administración pública, que se estime deban hacerse por su respectivo ramo, y rendirán cuentas de los que se hubieren hecho, en el modo que se expresará.”

En esta disposición, encontramos elementos económicos, ya que nos habla de las comparecencias de los Secretarios del Despacho ante las Cortes para que cada uno rinda un informe del estado que guardan sus respectivos ramos, así como también a la comparecencia relativa a la Hacienda Pública, con la limitación que prescribe la parte final del artículo 125 citado. En cuanto al artículo 227 señala obligaciones de los Secretarios del Despacho en cuanto a la materia presupuestal y la rendición de cuentas del ejercicio del erario público.

1.3. Los Sentimientos de la Nación.

El 14 de septiembre de 1813, José María Morelos y Pavón convoca al Congreso instalado en Chilpancingo y emite 23 puntos como elementos conocidos como "Sentimientos de la Nación", para conformar una constitución con tientes independentistas.

En este documento destaca principalmente que define la libertad e independencia de España y da residencia a la soberanía que dimana inmediatamente del pueblo, para depositarla en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Estos elementos contienen bases económicas, tales como: el aumento de los jornales de los pobres; otorga el derecho de que los ciudadanos guarden las propiedades, define el principio de equidad con el propósito de eliminar infinidad de tributos y deriva la norma fiscal de que debía cada individuo entere el 5 % de las ganancias recibidas, suprimiendo la alcabala, el estanco y otras contribuciones, quedando como principales fuentes de ingreso para el erario, el gravamen del 5 % de las ganancias y manifestando de que en ejercicio de una buena administración de bienes confiscados al enemigo, podrá atenderse el egreso que representa el pago a los empleados públicos y el sostenimiento de las fuerzas armadas.

1.4. La Constitución de Apatzingán.

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado el 22 de octubre de 1814 en Apatzingán, resultó ser el primer documento jurídico que pretendió erigirse como supremo ordenamiento normativo. Desafortunadamente no tuvo vigencia cabal ni reconocimiento en aquellos aciagos años que desembocaron con la independencia de México. Sin embargo, como ya se menciona, esta Carta represento un verdadero hallazgo, al enmarcar en normas, la constitución real del pueblo, para regir el orden político y económico en

base al sagrado derecho de autodeterminación., al respecto el maestro Miguel González Avelar comenta: "La carta de Apatzingán cumple en la historia de México precisamente el papel de fundar al Estado y es, por ello, nuestra Constitución Constituyente. Los postulados de soberanía popular, la forma republicana del gobierno, la división de poderes, las garantías individuales y el aliento programático que recorre todo el texto, serán en adelante los postulados en todo quehacer constitucional. En conclusión, poner el sello del Estado y dejar su impronta en el cuerpo vivo del pueblo es, necesaria y simultáneamente, fundar la existencia política de la nación"⁴

Para los efectos del análisis de los antecedentes constitucionales vigentes, señalaremos que el precedente del artículo 27 de nuestra Constitución vigente, lo constituyen los preceptos 34 y 35 de la Constitución de Apatzingán. Mediante los cuales se señala que los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y a disponer de ellas a su arbitrio con tal de no contravenir a la ley, así como que nadie puede ser privado de porción alguna, sino cuando lo exija la necesidad pública y mediante la justa compensación.

Con lo anterior se evidencia la constitución real de un pueblo; de muestra la conformación histórica y social con la adopción inherente de un sistema económico, fundamentando el derecho de los ciudadanos a incorporar bienes materiales a su patrimonio, como generador económico en el desarrollo independentista de un estado en ciernes.

El artículo 31 de nuestra carta fundamental, que un expediente IV se refiere a la obligación de los mexicanos de contribuir en los gastos públicos, encuentra su antecedente en los preceptos 36 y 41 del Decreto constitucional para "la libertad de la América Mexicana, señalándose que las contribuciones públicas son donaciones de los ciudadanos para seguridad y defensa. Por lo que se refiere al

⁴ La Constitución de Apatzingán y Otros Estudios. 1ª ed., SEP/SETENTAS, México, 1973, p.46.

segundo antecedente citado, al artículo 41, éste establece la obligación de los mexicanos de contribuir de manera pronta a los gastos públicos

Cabe destacar que el documento de Apatzingán se vio reflejado en el pensamiento del legislador de 1917, de manera concreta en el artículo 39 que guarda concordancia con los preceptos 2º., 3º., 4º y 11º, correspondientes al capítulo de la soberanía es por su naturaleza imprescriptible, in enajenable e indivisible que los ciudadanos se encuentran unidos voluntariamente en sociedad. Estos elementos de carácter socio jurídicos enunciados, se ven reforzados con el contenido del artículo 11 que otorga la facultad de dictar leyes, de hacerlas ejecutar y de aplicarlas a los casos particulares.

Contiene efectos de insoslayable relevancia económica el hecho de que la soberanía popular esté presente en la alteración, modificación o abolición del gobierno, a fin de adecuar su formación al propósito de atender y orientar la economía nacional.

Conforme al propósito original, del artículo 73 de nuestra Carta Magna, impone facultades en materia económica al Congreso General; así debemos relacionar el contenido económico expuesto en el código fundamental de Apatzingán, en apego a las atribuciones conferidas al Supremo Congreso.

“Artículo 106. Examinar y discutir los proyectos de ley que se propongan. Sancionar las leyes, interpretarlas y derogarlas en caso necesario.

Artículo 108. Decretar La guerra y dictar las instrucciones bajo de las cuales haya de proponerse o admitirse la paz: Las que deben regir para ajustar los tratados de alianza y comercio con las demás naciones, y aprobar antes de su ratificación estos tratados.”

En el capítulo VIII de las atribuciones del supremo congreso en el que se encuentra el precepto anterior, se vislumbra la injerencia que el legislador tiene, en cuanto a los tratados de índole económica a suscribirse por lo que sería el nuevo Estado Mexicano.

“Artículo 109. Crear nuestros tribunales subalternos, suprimir los establecidos, variar su forma, según convenga para la mejor administración: aumentar o disminuir los oficios públicos, y formar los aranceles de Derecho.

Artículo 114. Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública.

Artículo 115. Declarar si ha de haber aduanas, y en qué lugares.

Artículo 116. Batir moneda, determinando su materia, valor, peso, tipo y denominación, y adoptar el sistema que estime justo de pesos y medidas.

Artículo. 117. Favorecer todos los ramos de industria, facilitando los medios de adelantarla, y cuidar con singular esmero de la ilustración de los pueblos.”

De los preceptos enunciados anteriormente, podemos destacar, que en los preceptos enunciados anteriormente se indica, la facultad del poder legislativo de fijar aranceles, contribuciones e impuestos, así como implementar sistemas de recaudación; establecer financiamientos a cargo de fondos y créditos de la Nación, con el fin de hacer frente a necesidades, de acuerdo al “nuevo Estado Mexicano”. Ejercer mediante el examen de aprobación los rubros de ingresos y egresos del erario público y adoptar el sistema monetario a la conveniencia del régimen económico establecido.

Por su trascendencia, se impone la necesidad de comentar lo referente al favorecimiento a la industria decretado en la disposición 117. Es trascendental ya que a pesar de haber transcurrido más de dos siglos, México es un país que debe incrementar y acelerar su desarrollo industrial, situación propuesta en su legislación vigente, como condición sine qua non de lograr su independencia

económica; así pues, señalaremos que hoy como ayer el aspecto económico-jurídico de la industrialización mantiene una prioridad social importante.

El artículo 89 de la carta fundamental de 1917, encuentra su antecedente en la Constitución de Apatzingán en el capítulo XII "de la autoridad del Supremo Gobierno" y concretamente en las disposiciones 159, 162, 165, 170 y 174 de la Constitución de Apatzingán. Para poder hacer algunos comentarios. Me permito previamente transcribirlos:

Artículo 159. Publicar la guerra y ajustar la paz. Celebrar tratados de alianza y comercio con las naciones extranjeras, conforme al artículo 108, correspondiéndose con sus gabinetes en las negociaciones que ocurran, por sí o por medio de los ministros públicos de que habla el artículo 104; los cuales han de entenderse inmediatamente con el gobierno, quien despachará las contestaciones con independencia del Congreso; a menos que se versen asuntos cuya resolución no esté en sus facultades, y de todo dará cuenta oportunamente al mismo Congreso.

Artículo 162. Proveer los empleos políticos, militares y de Hacienda, excepto los que se ha reservado el Supremo Congreso.

Artículo 165. Hacer que se observen los reglamentos de policía, Mantener expedita la comunicación interior y exterior y proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos, usando de todos los recursos que los franquearán las leyes.

Artículo 170. Se sujetará el Supremo Gobierno a las leyes y los reglamentos que adoptare o sancionare el Congreso en lo relativo a la administración de Hacienda; por consiguiente, no podrá variar los empleos de este ramo que establezcan crear otros nuevos, gravar con pensiones al Erario Público, ni alterar el método de recaudación y distribución de rentas. Podrá no obstante librar las cantidades que necesite para gastos secretos en servicio de la nación, con tal que informe oportunamente de su inversión.

Artículo 174. Asimismo presentará cada seis meses al Congreso un estado abreviado de las entradas, inversión y existencias de los

caudales públicos, y cada año le presentará otro individual y documentado para que ambos se examinen, aprueben y publiquen.”

Como se puede ver, las facultades y obligaciones del Presidente, establecida en el código supremo en vigor, mantienen precedentes en la suscripción del documento constitucional emitido por el Congreso de Chilpancingo, aunque, no encontró vida jurídica, al quedarse como intento insurgencia. Sin embargo, sirve como marco legal a posteriori para la formación de leyes fundamentales del México Independiente.

Cabe destacar también, que la Constitución de Apatzingán en sus distintas secciones, establece una forma de gobierno en donde queda claro que prevalecía un sistema donde predominaba la Asamblea Legislativa, es decir como un régimen convencional, donde la vigilancia era ejercida por el Congreso con el Ejecutivo, ya que el segundo debería de informar al primero, todo lo relativo a la forma de recaudación, distribución de los ingresos y sobre Hacienda Pública.

1.5. La Constitución Federal de 1824.

Tras la consumación de la independencia se instaló el primer Congreso Constituyente en febrero de 1822, en el cual se proclamó emperador a Agustín de Iturbide. Éste lo disolvió tres meses después, pero ante la posibilidad de ser despojado del trono debido a la inestabilidad política que provocó su autoritarismo, lo reinstaló en marzo de 1823 y ahí se declaró la nulidad de su coronación.

En enero de 1824 un nuevo Congreso estableció el Acta Constitutiva de la Federación, que instituía el sistema federal. Dos meses después inició el debate que llevó, el 3 de octubre de ese año a la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución de 1824 dio vida en México al federalismo y, entre sus disposiciones, figuran las siguientes:

- La soberanía reside esencialmente en la nación.
- Se constituye una república representativa popular federal.
- División de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- La religión católica es la única oficialmente autorizada.
- Libertad de escribir y publicar ideas políticas sin censura previa.
- Congreso integrado por las cámaras de Diputados y Senadores.
- Se deposita el Poder Ejecutivo en una sola persona y se instituye la Vicepresidencia.

Aunque los aspectos políticos-sociales tiene una vinculación económica en gran medida por el hecho de regir en una sociedad, solamente emitiré, para efectos de la presente investigación, algunas disposiciones que enmarquen y den consistencia al tema de nuestra investigación, como son los antecedentes económicos de las constituciones mexicanas.

El antecedente del artículo 27 constitucional en vigor, se presenta en el precepto 112 fracción III, que a la letra dice:

“El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos el Consejo del Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el Gobierno”

De lo anterior se puede ver que el sistema económico descansa en el derecho de propiedad que tienen los particulares, prohibiendo de manera expresa que el encarado del poder ejecutivo lo afecte de modo alguno, sin antes de contar con la anuencia de la cámara alta.

Es significativa la analogía que guarda este precepto con la parte segunda del 27 constitucional vigente que señala:

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

Con estos datos mencionados, se puede ver un esbozo de que el antecedente constitucional de octubre de 1824 observa vigencia en lo relativo a la regulación de la propiedad, como un verdadero soporte de antaño de la economía mexicana

También otro precepto de contenido económico es el artículo 50 de la Constitución de 1824, el cual señala:

“Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

II. Fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales a su mejora, sin impedir a los estados la apertura o mejora de los suyos, estableciendo postas y correos, y asegurando por tiempo limitado a los inventores, perfeccionadores o introductores de algún ramo de industria, derechos exclusivos por sus respectivos inventos, perfecciones o nuevas introducciones.

La fracción expuesta contiene elementos económicos al prescribir la apertura de caminos y rutas, a fin de incorporar a los estados y municipios que componen la Federación, hacia el flujo de mercados, que a través de su devenir histórico, México a tratado de alcanzar; otorga impulso a la industria y estímulos a los inventores y perfeccionadores.

“Fracción VIII. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.”

El Estado, a través del poder legislativo, fijará el monto de los ingresos para hacer frente a los gastos que origine el sostenimiento del aparato gubernamental y

conducir a las instituciones a buen puerto, bajo el marco social que deberán inspirar todas sus acciones.

Así también, preveía diseñar el programa de inversiones del gobierno, para elevar la infraestructura en beneficio de la población. Finalmente, se reservaría el derecho de revisar los resultados numéricos que arrojaría anualmente el gobierno.

Estas atribuciones conferidas al Congreso, han tenido una gran relevancia en el proceso de formación del Estado mexicano, de manera tal que parece que los legisladores del 24, presentían que ante la inevitable necesidad de suscribir empréstitos frente a otras naciones, el legislativo debería invertir en dichas transacciones financieras.

“Fracción XI. Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la Federación y tribus de los indios.

Fracción XIII. Aprobar Los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada y cualesquiera otros que celebre el Presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras”

El contenido económico de estas dos fracciones, consiste en que le da facultad al Congreso de penetrar en aspectos de comercio interno y exterior, así como de convalidar las decisiones que a nivel internacional tome el representante de la función administrativa.

Los artículos 110 y 112 de la Constitución Federal del 24, enmarcan sólidamente elementos económicos derivados de las atribuciones del encargado del poder ejecutivo, preceptos que constituyen un antecedente del artículo 89 de nuestra carta magna de 1917. A continuación se transcribe el mencionado ordenamiento:

“Artículo 110. Las atribuciones del Presidente son las que siguen:

- I. Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso General.
- II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales.
- III. Cuidar de la recaudación, y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.
- V. Cuidar de la recaudación, y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.
- XIV. Dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros; mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá preceder la aprobación del Congreso General.”

1.6. Las Siete Leyes o Constitución Centralista de 1836.

En diciembre de 1836, surge la Constitución Centralista denominada también “Las siete Leyes Constitucionales”. Su expedición obedeció al antagonismo que se suscitó por parte de los centralistas y vaticanistas, contra la facción liberal que expide las primeras Leyes de Reforma en los años 1833-1834, tuteladas por don Valentín Gómez Farías. Este documento junto con el proyecto de reformas de 1840 y los proyectos de 1842, determinaron el camino para la expedición de las bases y leyes orgánicas de 1843.

El artículo 3º. De nuestro ordenamiento fundamental en vigor, encuentra su antecedente en la Constitución de 1836 en la sexta ley; respecto a la “División del territorio de la República y Gobierno interior de sus pueblos”, en el precepto 14, en diversas fracciones, que a continuación se transcriben:

“Toca a las juntas departamentales:

Fracción I. Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, conforme al artículo 26 de la tercera ley constitucional.”

A la letra del 26 referido; corresponde la iniciativa de las leyes: "A las juntas departamentales en las relativas a impuestos, educación pública..... y variaciones constitucionales".

"Fracción V. Dictar todas las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción y beneficencia pública, y las que se dirijan al fomento de la agricultura, industria y comercio: pero si con ellas se gravare de algún modo a los pueblos del departamento, no se pondrán en ejecución sin que previamente sean aprobados por el Congreso"

"Fracción VIII. Examinar y aprobar las cuentas que deben rendirse de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios."

Es evidente que las fracciones enunciadas tienen contenido económico, ya que regulan las actividades agrícolas, comerciales e industriales, como piedras angulares del desarrollo de un país.

Por otro lado, las juntas departamentales (Estados) poseían la facultad de iniciar leyes y pugnar por variaciones constitucionales en materia impositiva, educación y administración municipal.

Analizando el artículo 27 del supremo ordenamiento en vigor podemos ver que la Constitución Centralista de 1836 en la primera ley en su artículo segundo, coinciden en ciertos elementos económicos:

"Son derechos del mexicano:

- I. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella ni en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los departamentos, y el dueño sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación

de peritos. Nombrado el uno de ellos por él y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla.

Tercera Ley: De la formación de las leyes.

Artículo 45. No puede le Congreso General:

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

Cuarta Ley: Organización del Supremo Orden Ejecutivo.

Artículo 18. No puede el Presidente de la República:

Fracción III. Ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación, sino en el caso y con los requisitos que detalla el párrafo tercero, artículo segundo de la primera ley constitucional”.

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

Fracción VI. Ceder ni enajenar los bienes sin consentimiento del Congreso”

De las Siete Leyes Constitucionales de 1836, emerge el sentido económico derivado de los preceptos anteriores y que constituyen uno de los antecedentes de nuestro actual artículo 27 de la Carta Magna. Es pues, digno de mencionarse que el documento normativo prevé contrario-sensu, que los gobernados podrán gozar del derecho de propiedad, y que ninguna autoridad podrá alterar o privar de la propiedad a ningún individuo.

En cuanto a lo relativo a las facultades de las cámaras y prerrogativas de sus miembros la tercera ley de la carta de 1836 en el precepto 51 señala:

“Cada una de las cámaras puede, sin intervención de las otras:

PRIMERO. Tomar resoluciones que no pasen de económicas, relativas al local de sus sesiones, al mejor arreglo de su Secretaría y demás oficinas anexas, al número, nombramiento y dotación de sus empleados, y a todo su gobierno puramente interior"

La disposición 89 de la Constitución vigente, encuentra su antecedente en los artículos 15, 17 y 18 de la cuarta ley, inmersa en las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

"Artículo 15. Son prerrogativas del Presidente de la República:

Fracción I. Dar o negar la sanción a las leyes y decretos del Congreso General, en los casos no exceptuados en la tercera ley constitucional.

Artículo 17. Son atribuciones del Presidente de la República:

PRIMERO. Dar con sujeción a las leyes generales respectivas todos los decretos y órdenes que contengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y, de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas

SEGUNDO. Iniciar todas las leyes y decretos que estime convenientes, de acuerdo con el consejo, para el buen gobierno de la Nación.

NOVENO. Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones, con arreglo a las leyes.

VIGÉSIMO SÉPTIMO. Cuidar de la exactitud legal en la fabricación de la moneda.

VIGÉSIMO NOVENO. Contraer deudas sobre el Crédito nacional, previa autorización del Congreso.

TRIGÉSIMO. Habilitar puertos o cerrarlos, establecer o suprimir aduanas y formar los aranceles de comercio con absoluta sujeción a las bases que prefije el Congreso."

Artículo 18. No puede el presidente de la República:

TERCERO. Ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación, sino en caso y con los requisitos que detalla el párrafo tercero, artículo segundo de la primera ley constitucional"

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

SÉPTIMO. Imponer por sí, directa ni indirectamente, contribuciones de ninguna especie, generales ni particulares."

En términos generales el Ejecutivo de la Unión en 1836, prescribía la facultad de iniciar leyes y decretos, vigilar la recaudación y canalizar la inversión en apego a derecho; trata aspectos de acuñación de la moneda, la celebración de empréstitos previa sanción del legislativo y las demás atribuciones expuestas en las fracciones transcritas con anterioridad, Por lo que hace a las limitaciones designadas para el Presidente, señaladas en el artículo 18, contrario-sensu, otorga el derecho de propiedad a los gobernados; prohíbe cualesquiera afectación al territorio nacional, y la imposibilidad legal de gravar mediante contribuciones a los particulares.

La resonancia jurídico-económica que tienen las comparecencias de los secretarios del despacho ante las cámaras es de primera importancia; así, el precepto 93 del código supremo expedido el 5 de febrero de 1917, encuentra antecedencia en la Constitución Centralista de 1836, en su cuarta ley, disposición 31 fracción III que a la letra dice:

"A cada uno de los ministros corresponde: presentar a ambas cámaras una memoria especificativa del estado en que se hallen los diversos ramos de la administración pública respectivos a sus ministerios.

Esta memoria la presentará el Secretario de Hacienda en julio de cada año, y los otros tres en enero"

Resulta que el cumplimiento a tal disposición, refleja la atinencia con que los legisladores deben conocer lo relativo a la Hacienda Pública. Se evidencia, con esto, que la teoría de la división de poderes de Montesquieu opera en las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

1.7. Las Bases orgánicas para la República Mexicana de 1843.

La Constitución o Bases orgánicas de 1843, que conforman criterios conservadores y tradicionalistas, contrarios a los postulados de federalización popular, legislativa que caracterizan el devenir histórico-jurídico de nuestro sistema normativo hasta nuestros días.

Las referidas Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843, surgieron en los días de encono contra el federalismo, se pretendía erigir un sistema jurídico fundamental formado por el conservatismo.

El documento constitucional en cuestión, es prolijo y consta de 202 artículos inmersos en once títulos, cuyas bases orgánicas amparaban un régimen centralista bajo la apariencia de una república conservadora, que pretendió borrar todo vestigio de la Constitución liberal de 1824.

El 23 de diciembre de 1842 Nicolás Bravo, Presidente de la República, designa al cuerpo legislativo, integrado por ochenta notables que conforman la Junta Nacional Legislativa. El 14 de junio de 1843 se publican las Bases Orgánicas de la República Mexicana, naciendo a la vida jurídica del país una constitución centralista, en una época agitada y turbulenta de la historia de México.

El artículo 27 de la Constitución de 1917, mantiene una importancia en materia económica, de innegable valor normativo y difinitorio sobre las situaciones sociales que se han acusado en diversas etapas de la historia de nuestro país, este precepto tiene su antecedente en el presente documento normativo en comento en los artículos 9° Fracción XIII y 134 fracción V, los que a continuación transcribo a efectos de hacer algunos comentarios:

"Artículo 9°. Derechos de los habitantes de la República:

XIII. La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponde según las leyes, ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la ley.

Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley

Artículo 134. Son facultades de las Asambleas Departamentales:

V. Decretar lo conveniente, y conforme a las leyes, respecto a la adquisición, enajenaciones y permuta de bienes que pertenezcan al común del Departamento. Sobre enajenación de terreno se observarán las leyes vigentes, y lo que determinen las de colonización."

El artículo 9° protegía el derecho de propiedad que tienen los gobernados, otorgando facultades de uso y aprovechamiento, sin más restricciones que aquellas que establecieran las leyes. Habida cuenta los *ius fruendi*, *ius abutendi* y *ius utuendi*, elementos clásicos de la propiedad, permiten el desarrollo económico de los gobernados, como principio rector del sistema de economía capitalista que se ejercía en nuestro país en la primera mitad del siglo XIX.

Por otra parte, señala el precepto citado, el respeto de la ley hacia los ciudadanos, en cuanto al desarrollo de una profesión o industria, cuyas

actividades embarcan la posibilidad de un *modus vivendi* libre del individuo. Aquí, tocamos algunas consideraciones contenidas en el artículo 5º de nuestro código supremo en vigor.

El precepto 28 de la carta fundamental de 1917, de vital importancia jurídica y social, cuyos adjetivos iremos fortaleciendo con nuestros comentarios a lo largo de este trabajo, guarda concomitancia legal con los artículos 67 fracción I y 87 fracción XXVII de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la honorable junta Legislativa del año de 1843. En seguida se da a conocer textualmente la norma:

“Artículo 67. No puede el Congreso:

Fracción I. Derogar, ni suspender las leyes prohibitivas de la introducción de géneros y efectos judiciales a la industria nacional sin el consentimiento previo de las dos terceras partes de las Asambleas Departamentales”

El Congreso no podrá derogar o someter en suspensión, leyes expedidas con contenido económico por las Asambleas Departamentales. Entonces como se menciono las leyes prohibitivas de la introducción de géneros y efectos judiciales a la industria nacional no podrán ser vigentes por virtud de la voluntad del Congreso, sin antes haber obtenido la ausencia de las dos terceras partes de las Asambleas Departamentales.”

El artículo 31 de nuestra Constitución de Querétaro tiene como antecedente en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, el precepto 14, inmerso en el título III “De los mexicanos, ciudadanos mexicanos derechos y obligaciones de unos y otros”, que a continuación me permito transcribir:

“Artículo 14. Es obligación del mexicano, contribuir a la defensa y a los gastos de la Nación”

El precepto en cuestión, trae aparejado el elemento económico, ya que el estado para soportar la carga de funciones y cumplir con un proceso de desarrollo integral y equilibrado en beneficio de los Departamentos y el territorio donde se asienta la administración centralista, es necesario contar con fondos que entre otros provengan de la imposición de gravámenes establecidos en la ley.

El artículo 73 de nuestra ley general suprema, tiene por antecedente el precepto 66 de las bases de organización política de la República Mexicana, del que sólo mencionaré las facultades que en materia económica tenía el Congreso.

"Artículo 66. Son facultades del Congreso:

- I. Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia.
- II. Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse.
- III. Examinar y aprobar cada año la cuenta general que debe presentar el ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior.
- IV. Clasificar las rentas para los gastos generales de la Nación y los de los Departamentos.
- VII. Reconocer y clasificar la deuda nacional, y decretar el modo y arbitrios para amortizarla.
- VIII. Autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, prefijando bases y designando garantías.
- IX. Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras.
- XII. Habilitar puertos para el comercio extranjero y de cabotaje, y dar al gobierno bases y reglas generales para la formación de los aranceles de comercio.

- XIII. Determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas, y decretar un sistema general de pesas y medidas
- XV. Crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones, y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones."

La Constitución centralista de 1843, otorga al Consejo facultades análogas a la Constitución compuesta por las Siete Leyes; empero, es conveniente señalar el aspecto económico contenido en la de 1843.

Por naturaleza propia el proceso legislativo recae en el Congreso. En consecuencia, las disposiciones económicas serían originadas en ese corpus legis, llevada a la carta constitucional de 1843 de 1843 para su fiel cumplimiento. A cargo del Congreso queda la aprobación anual de las erogaciones del gobierno para el ejercicio siguiente y autorizar mediante decreto los ingresos por vía de las contribuciones. Así también examinar y aprobar la cuenta general sometida al Congreso por el ramo de la Hacienda en cada ejercicio vencido; en esto se encuentra la clasificación de las rentas para efectuar los gastos generales totales.

Como es de observarse en relación a las facultades económicas de las leyes fundamentales anteriores, el Congreso está investido de la facultad de reconocer y clasificar la deuda nacional y corre la atribución de amortizarla conforme a la conveniencia nacional. Asimismo, el órgano legislativo federal, está legitimado para autorizar al Ejecutivo en la concertación de empréstitos imponiéndoles las bases y garantías de dicha suscripción de financiamientos; impulsar el comercio exterior y fijar bases arancelarias; emitir disposiciones de regulación monetaria y de pesas y medidas; finalmente, satisfacer las necesidades de la plantilla administrativa

pública y prever las consecuencias futuras producidas por la creación o supresión de empleos.

El artículo 74 constitucional vigente, posee un antecedente en las Bases Orgánicas de 1843 en el precepto 69:

"Toca exclusivamente a la Cámara de Diputados:

I. Vigilar, por medio de una comisión inspectora en su seno el exacto desempeño de la Contaduría Mayor."

La Carta Fundamental de Querétaro contiene al pie de la letra el inciso anterior, en la fracción 74, que conserva un contenido económico al regular el cabal cumplimiento de la Contaduría Mayor.

El artículo 89 de la Carta Magna en vigor que prescribe las facultades y obligaciones del Presidente de la República, encuentra la analogía histórica en la Constitución Centralista de 1843 en los preceptos 85, 86 y 87. Con el objeto de desgranar algunos comentarios que sobre materia económica contienen algunas atribuciones del Ejecutivo, a continuación me permito insertar estas disposiciones:

"Artículo 85. El presidente es jefe de la administración general de la República, y le están encomendados principalmente el orden y tranquilidad en lo interior y seguridad de lo exterior.

Artículo 86. Son obligaciones del Presidente:

- I. Publicar y circular las leyes y decretos del Congreso nacional y del Senado en su caso".
- XII. Dar jubilaciones y retiros, conceder licencias y pensiones, con arreglo a lo que dispongan las leyes.
- XIII. Cuidar de la exactitud legal en la fabricación de la moneda.

- XIV. Cuidar de la recaudación e inversión de las rentas generales, distribuyéndolas del monto y de la forma que dispongan las leyes.
- XV. Formar los aranceles de comercio con sujeción a las bases que diera el Congreso.
- XVI. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada y demás convenios con las demás naciones extranjeras sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de su ratificación.
- XVII. Conceder privilegios exclusivos conforme a las leyes, a los inventores, a los introductores, o perfeccionadores de algún arte o industria útil a la Nación."

El precepto 85, define como jefe de la administración general de la República al encargado de las instituciones del país; aquí se encuentran inmersas disposiciones económicas por cuanto se refiere a la facultad de administrar al Estado en beneficio de la sociedad de aquel entonces. En este sentido se cabe señalar: la vigilancia en la acuñación de la moneda; atender la recaudación de fondos y su inversión conforme a Derecho; expedir disposiciones de comercio; suscribir tratados y atender negociaciones con otros países en materia de comercio y, finalmente, estimular a inventores y perfeccionadores de alguna industria establecida para la comunidad de la época.

La disposición 93 en vigencia conserva aspectos que se encuentran en los artículos 95 fracción II y 98 de las Bases Orgánicas para la República Mexicana de 1843, expedida el 12 de junio de ese año.

"Artículo 95. Son obligaciones de cada uno de los ministros:

Fracción II. Presentar Anualmente a las Cámaras antes del 15 de enero una memoria especificativa del estado en que se hallen los

ramos de la administración pública correspondientes a su ministerio, proponiendo en ella las reformas que estime convenientes.

Artículo 98. Los ministros tiene derecho de concurrir a las cámaras siempre que así lo disponga el Presidente; deberán hacerlo cuando cualquiera de ellas lo acuerde y les darán de palabra o por escrito todos los informes que les pidan, salvando siempre el caso de que la revelación de un secreto comprometa el éxito de los negocios pendientes”.

En este ordenamiento se preveían las comparecencias de los ministros que cubrían la cartera administrativa para informar a los representantes de la Soberanía y encargados de la función legislativa, de los negocios de estado en sus respectivos ramos; strictu-sensu, los integrantes camerales conocerían de asuntos económico-financieros que competen al manejo de la Hacienda Pública.

1.8. La Constitución Federal de 1857.

El Congreso General Constituyente sanciona y junta este documento jurídico liberal el 5 de febrero de 1857, quedando integrado el H. Congreso Legislativo mediante convocatoria suscrita por el general Juan N. Álvarez inspirado en el Plan de Ayutla. Cabe recurrir a breves referencias históricas, ya que conforman el ambiente legislativo, de donde emerge el texto liberal de significativa trascendencia en el terreno jurídico político que junto a las Leyes de Reforma, conforman la deontología del pueblo mexicano hasta hoy.

El Congreso reúne en la Ciudad de México el 17 de febrero del '56, quedando como presidente de la comisión de constitución, don Ponciano Arriaga y como secretario Isidoro Olvera, León de Guzmán, Pedro Escudero, Joaquín Cardoso, Mariano Yáñez, José M. Romero Díaz, Melchor Ocampo y José M. del Castillo Velasco.

Algunos doctrinarios consideran que los debates del constituyente sobresalieron por la brillantez en la exposición de los legisladores, mostrando

cultura jurídica y conocimiento de la realidad nacional. Destacaron varios jurisconsultos que se pronunciaron simpatizadores por el restablecimiento de la Constitución Federal de 1824.

El presidente sustituto Ignacio Comonfort jura la constitución liberal de 1857, emanada del trabajo legislativo realizado por más de 90 representantes populares y se promulga el importante documento jurídico.

En relación al presente documento en comento el maestro Pueblita Pelisio Arturo aporta: "El artículo 27 de la constitución general expedida por el Congreso Constituyente de Querétaro, guarda concomitancia con el precepto 27 de la Carta Magna de 1857, que determina el derecho de propiedad que tienen los gobernados. En un conceptuoso discurso. Ponciano Arriaga emite su voto particular, referente al derecho de propiedad, mientras pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadano, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria, ni trabajo"⁵

A, mitad del siglo XIX se manifestaban las injusticias cometidas con el pueblo; así el espíritu del legislador de 1857 diseña un precepto que traza, conforme a la justicia, el derecho a la propiedad, que de suyo, entraña un alto contenido económico, como puede observarse en la siguiente transcripción del artículo 27 de la mencionada constitución:

"Artículo 27. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa Indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse

⁵ Pueblita Pelisio, Arturo. Elementos Económicos en las Constituciones Mexicanas. 1ª ed., México, Limusa S.A, 1982. p.60

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por si bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución”

La disposición constitucional de referencia reconoce, tácitamente el derecho de propiedad *jus in personae*, situación que valida el poder económico el *jus fruendi*, *jus abutendi* u *jus utendi*: aquí se manifiesta el establecimiento de un sistema capitalista en ciernes. Tal derecho sólo se verá limitado cuando le Estado dicte, de interés público, la necesidad de constreñir y afectar la propiedad de los gobernados, cuando se constituya el supuesto jurídico de la expropiación, imponiéndose la correspondiente contraprestación que obliga al pago de una indemnización.

El devenir histórico previno al Congreso de 1857, respecto a los abusos cometidos contra las comunidades indígenas durante la época colonial. Así determino la limitación a que ninguna corporación civil o eclesiástica podría adquirir o administrar bienes raíces, salvo hecha la presunción de la parte final del artículo en cuestión.

También otro precepto constitucional sancionado por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857 y que es objeto de la presente investigación, es el artículo 28, que a la letra establece:

“No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente, los relativos a la acuñación de moneda a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora”

Vale la pena destacar las connotaciones de monopolio:

"Atribución conferida por la vía legal a una persona física o moral del ejercicio de una determinada actividad, económica, comercial, etc., colocándola fuera del campo de la libre concurrencia"⁶

Estas prohibiciones jurídico-económicas, permanecen en la Carta Magna vigente, inclusive las excepciones prescritas en la parte final del precepto. Así, el legislador del 57, previó el desarrollo económico sin estrangulamiento de la riqueza y la acumulación del poder. Esta disposición regula la libre concurrencia en el sistema económico de mediados del siglo XIX, lo que ha dado una facultad de derecho a los gobernados para dedicarse a la actividad lícita que más le convenga.

En cuanto a las obligaciones de los mexicanos la última carta expedida por el Congreso constituyente en el siglo pasado, prescribe en su artículo 31 fracción II la necesidad de:

"Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes"

Tal disposición guarda equivalencia jurídica integral con la fracción IV del precepto 31 de la Constitución de 1917, situación ésta, que toma plena carta de naturalización económica, al obligar a los mexicanos de entonces a contribuir en los ingresos públicos para el Estado, a través del gobierno haga frente a las necesidades de la población, vía un programa de inversiones, que permitan el desarrollo regional del país, así como afrontar las operaciones de gasto corriente.

Hemos visto que, todas las leyes fundamentales analizadas en este estudio, han sostenido este tipo de disposición. Conviene adelantar que en la actualidad el Estado mexicano ha tomado dicho enmarcamiento como instrumento redistribuidor de la riqueza, al captar recursos provenientes de las obligaciones fiscales a cargo

⁶ De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. 8ª ed., México, Porrúa, 1989, p338.

de los gobernados y diseñar planes de inversión que produzcan derrama de numerario, a fin de vitalizar regiones, o bien, fomentar la creación de polos de desarrollo.

La Constitución Federal del 57, previno en su artículo 72 las facultades del Congreso, encontrando con esto, equivalencia jurídica con el precepto 73 de nuestro supremo código en vigor. Se limita el análisis para el desarrollo de la investigación, a las atribuciones que en materia económica tenía el poder legislativo en esa época.

Artículo 72. El Congreso tiene facultades:

Fracción VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

Fracción VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Fracción IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales que en el comercio de Estado a Estado, se establezcan restricciones onerosas.

Fracción X. Para establecer las bases generales de la legislación mercantil.

Fracción XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la federación; señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

Fracción XIII. Para aprobar los tratados, los convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.

Fracción XV. Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes, según las cuales deban aclararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

Fracción XXIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

Fracción XXIV. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y la enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

Fracción XXVI. Para conceder premios y recompensas por servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad, y privilegios por tiempo limitado a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.

Fracción XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades, antecedentes y todas las otras concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión."

Las facultades aprobatorias de los documentos presupuestarios de ingresos y egresos que somete al poder legislativo el encargado de las funciones administrativas del Estado, constituyen elementos económicos de trascendencia, ya que definen la actividad que sobre esta materia emprende el Estado dando origen al sistema de economía mixta, respecto a la recurrencia potestativa que tienen los particulares.

En apego a la teoría de Montesquieu, el Congreso mantiene la atribución de sancionar las operaciones financieras, que el ejecutivo concierte frente a otras naciones, limitando de este modo, el campo de acción del poder administrativo de la Unión. En igual caso se encuentra el reconocimiento y cumplimiento de obligaciones que afecten a la deuda nacional.

Al Congreso se le conferían facultades de regulación de comercio interno y externo; para emitir la legislación mercantil correspondiente; aspectos de administración de personal del sector público, sancionaba la suscripción de

documentos celebrados con países extranjeros; condicionaba el sistema monetario; marcaba reglamentaciones de ocupación y enajenación de terrenos baldíos; fomentaba la industria a través de estímulos a los inventores, etc.

De lo antes expuesto se puede observar que el Estado, por medio del órgano legislativo tenía, como hoy, una penetración decisiva en la vida económica de México de entonces.

También se constata la equivalencia jurídica de la disposición 89 emanada del poder constituyente de 1917, que concede facultades y deriva obligaciones al titular del ejecutivo federal de la Constitución de 1857 a través del artículo 85. A continuación se insertan algunas fracciones de contenido económico conferidas al encargado de las instituciones del país.

“Artículo 85. Las facultades y las obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- IX. Conceder patentes de curso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.
- X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.
- XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación.
- XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado y con arreglo a la ley respectiva, a los inventores o perfeccionistas de algún ramo de la industria.”

Es de tomar en consideración que la atribución de promulgar y hacer cumplir las leyes expedidas por el órgano legislativo, entraña la posibilidad de emitir normas de carácter económico.

Las patentes de corso tenían relevancia principalmente en los países anglosajones, mediante autorización de sus monarcas respectivos, que permitían el ejercicio de la piratería, condicionando tales actos, a llevar los botines a su reino, a fin de fortalecer la economía. El legislador, en época reciente, encontró además de anacrónica dicha disposición, contraria a derecho, razón por la cual le suprimió de la Constitución vigente.

Por otro lado, el ejecutivo tenía facultades de orientar negociaciones y concertar tratados con otras naciones que tratándose de aspectos comerciales y económico-financieros tendrán importancia para la presente investigación.

En cuanto a lo que atañe al artículo 85 de la Constitución de 1857, debe mencionarse que el desarrollo portuario de nuestro país, trae aparejado el desenvolvimiento económico. La adición de la fracción XVI, denota que el legislador pensó en estimular a los inventores y perfeccionadores de la industria, como una fuente generadora de recursos y empleo de la mano de obra.

Asimismo, es de contenido económico el artículo 93 de nuestra ley general suprema, que obliga a la comparecencia a los Secretarios de Despacho, esta disposición fue prevista por el poder constituyente de 1857, al señalar el artículo 89:

“Los secretarios del despacho, luego que estén abiertas las sesiones del primer período, darán cuenta al Congreso del estado sus respectivos ramos.”

1.9. La Revolución Mexicana.

Parecía que la vida en el mandato general Díaz no tendría fin, pero en 1908 surgió la inquietud cuando el viejo caudillo, en su entrevista con el periodista estadounidense Creelman, dijo que el pueblo mexicano ya estaba apto para el ejercicio de la democracia, que él ya no deseaba continuar con el poder, y que vería con gusto y hasta apoyaría el surgimiento de un partido de oposición.

Ante tales declaraciones, los enemigos del régimen se apresuraron a reunirse para tomar parte en la lucha electoral que se aproximaba. Sin embargo, Díaz decidió seguir en el poder, y resultó reelecto para el periodo presidencial de 1910-1916. El candidato derrotado, Francisco I. Madero, así como sus partidarios, no quedaron conformes con el resultado de la elección, por considerar que se había cometido un gran fraude con el voto de los ciudadanos y con el apoyo unánime del pueblo se lanzaron a la revolución que en esta primera etapa duró solo unos cuantos meses, ya que en mayo de 1911, Porfirio Díaz renunció a la presidencia y meses más tarde, en nuevas elecciones, casi por aclamación, Madero fue elegido Presidente Constitucional de la República.

Durante el breve gobierno maderista la libertad y, en general, todos los derechos individuales alcanzaron su plenitud, pero la falta de energía del presidente Madero originó que la libertad se transformara en libertinaje. En la prensa, entre los diversos grupos políticos y hasta en el Congreso, se ataca al Presidente, y se le ofendía, hasta llegar al grado de traicionarlo y asesinarlo. Sobre este triste episodio de la vida constitucional de México, es importante señalar que en ese momento hizo falta un gobernante de plena convicción, autoritario y decidido a cambiar una situación política que duró más de 30 años, es decir, con cualidades diferentes a las del apóstol, pero como sucedió con Comonfort en 1857, Madero no supo contener las ambiciones políticas de sus amigos, mucho menos las de sus enemigos. En estas condiciones se consumó la tradición y el Presidente, así como el vicepresidente Pino Suárez, fueron

cobardemente asesinados por personas incondicionales de Victoriano Huerta, quien se apoderó inconstitucionalmente de la Presidencia de la República.

Como el pueblo de México estaba indignado por el asesinato del Presidente y del vicepresidente, por medio del Plan de Guadalupe, del 26 de marzo de 1913, se desconoció a Huerta como Presidente de la República, y se convocó al pueblo para que tomara las armas contra el gobierno ilegítimo del país. Venustiano Carranza tomó el mando del movimiento revolucionario, y con un contingente formado por el pueblo de México, al que se le llamó ejército Constitucionalista, derrotó a las tropas huertistas. Con el triunfo de ese movimiento armado, y después de una sesión entre los propios revolucionarios, en 1916 Venustiano Carranza asumió el poder, y de inmediato convocó a un nuevo Congreso Constituyente que se reunió en Querétaro, y en 1917, culminó sus labores, de tal manera que el 5 de febrero de ese mismo año se promulgó una nueva Constitución Política, que es la que hasta la fecha rige la vida institucional de la República Mexicana.

Debe hacerse notar que el artículo 27 junto con el 123 fueron las más grandes aportaciones de carácter social y económico que realizó el Constituyente de 1917, aunque del que se hará una mayor referencia en la presente investigación por ser su objeto de estudio es al artículo 27, el cual Carranza lo presento como proyecto de la siguiente manera:

“Artículo 27. La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente, pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso en el que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

Las corporaciones y las instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que aquellas pertenezcan o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patronato, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de que se trata.

También podrán tener sobre bienes raíces, capitales impuestos a interés, el que no será mayor, en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de 10 años.

Los ejidos de los pueblos ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entretanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida.

Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución

Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales, dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que en explotaciones mineras, de petróleo o cualquier otra clase de sustancias que se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas u oleo conductos; pero no podrán ni adquirir ni administrar por sí, propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijaría en cada caso.

Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociaciones de crédito, podrán obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes."

El primer párrafo del proyecto transcrito traía como novedad que, en el caso de expropiación por necesidad o utilidad, sería decretado por la autoridad administrativa, en tanto que la expropiación debería ejecutarse por la autoridad judicial.

Por lo que hace a los ejidos de los pueblos, el proyecto remitía su reparo a una futura ley, que debería precisarse en que norma secundaria, debía acaecer con la cuestión agraria.

En cambio los constituyentes notaron que se trataba de una materia fundamental como consecuencia de la gesta revolucionaria. Para debatir sobre el artículo 27 y otros pendientes, el Congreso se declaró en sesión permanente los últimos tres días de enero de 1917. Previamente se había acordado que una comisión formada por Pastor Rouiay, Julián Adame, D. Pastrana, J. A. Pedro Chapa, José Álvarez y catorce más laboraran horas extra fuera del recinto Constituyente y produjeron una iniciativa que constituyó el punto central de la discusión.

Encerrado en catorce apartados, además de los tres párrafos introductorios, el proyecto del grupo especial expuso los grandes principios de la propiedad de la nación sobre tierras y aguas y el dominio sobre los minerales o sustancias que aparecieran en vetas, mantos o yacimientos cuya naturaleza fuera distinta de los componentes del terreno, con lo cual se dio la gran incorporación del petróleo al patrimonio nacional. Asimismo, se estipuló que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tenían derecho para adquirir el dominio de tierras y aguas, prohibiendo a los extranjeros en una faja de 100 Km. a lo largo de las fronteras y de 50 Km. en las playas adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

La propiedad de la iglesia fue negada y los inmuebles destinados al culto público serían propiedad de la nación. En cuanto a las instituciones de beneficencia pública o privada, no podrían adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto.

A continuación se presentó propiamente la estructura de la cuestión agraria que se iniciaba por incorporar la ley del 6 de enero de 1915, en sus disposiciones

principales, al artículo 27. Se declaraban nulas todas las diligencias, disposiciones o resoluciones que privaran de sus tierras a los condueñazos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de la población, desde la ley del 25 de junio de 1856. Serían restituidas, en los términos del 6 de enero de 1917.

En la sesión del 29 de enero de 1917 se leyó el dictamen de la comisión, referente al artículo 27, cuya dispensa de trámites fue otorgada.

La capacidad para adquirir bienes raíces se funda en un principio de derecho público y de derecho civil. Los primeros prohíben la adquisición a los extranjeros, si no se ajustan a las condiciones del mismo artículo.

Las corporaciones no pueden adquirir propiedades, su exigencia se funda en una ficción legal, salvo las instituciones de beneficencia, las sociedades comerciales y los centros de población que si pueden adquirir bienes raíces.

Hace más de un siglo que existe el problema agrario, se presenta una distribución exagerada y desigual de la propiedad privada, la citada comisión propone ciertas bases generales para no faltar a esa solemne promesa de la revolución, de levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros.

El primer paso fue el decreto de 6 de enero de 1915, en la cual se propuso a la ley constitucional, su objeto era proveer a pueblos y comunidades de terrenos para que los cultivaran los que allí residieran. También fraccionar latifundios, respetando el derecho de los dueños pagándoles por las expropiaciones. Se pretendía que la situación de los trabajadores del campo mejorara, que los jornaleros se convirtieran en propietarios y disfrutaran de independencia para elevar la producción agrícola.

De igual forma fuerza resulta importante para el presente trabajo es el artículo 28 Constitucional, el cual también fue motivo de un intenso debate, en dónde el Proyecto de Carranza decía así:

“Artículo 28. En la República Mexicana no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos, radiotelegrafía, y a los privilegios que por determinado tiempo se concederán a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y los inventos y perfeccionadores de alguna mejora, para el uso exclusivo de sus inventos.”

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario, con el objeto de obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y en general a 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 determinada clase social.

El principal punto a debatir en el proyecto de Carranza es que no preveía un Banco único de Emisión, ni tampoco la Asociación de Trabajadores ni las Asociaciones o Sociedades Cooperativas de Productores.

El punto más discutido fue el Banco Único de Emisión, en donde algunos legisladores presentaron una iniciativa que reformara el artículo 28 Constitucional, proponiendo incluir como monopolio exclusivo de la federación la emisión de moneda por medio de un sólo banco que controlara el gobierno federal. La comisión había considerado que esto era materia de reglamento a través de leyes bancarias y, por consiguiente, no debería aparecer en la Ley Fundamental.

Uno de los fundamentos que daban los legisladores que defendían la iniciativa de otorgar a un sólo banco la emisión de moneda, que convenía un

planteamiento así, ya que México había observado un desbarajuste en la cuestión bancaria y la existencia de un Banco Único volvería a traer confianza del público en las emisiones de papel.

En contra de esto algunos legisladores exponían; que estaban de acuerdo en que la emisión de billetes estuviera perfectamente controlada y vigilada por el gobierno, pero la manera de ejercer ese monopolio establecido a fuerza por medio de un Banco Único, se ponía en discusión ya que no podía existir sólo un banco emisor de moneda, además también alegaron que la materia debería incluirse en el artículo 72, facultades del legislativo, sobre las instituciones de crédito, donde se vería si se establecía uno o varios bancos.

La balanza se inclinaba más a la iniciativa, ya que también se fundamentó que la iniciativa proponía un Banco único de Emisión, que debería ser público o exclusivamente controlado por el gobierno, como ocurría en la mayor parte de los países. Debería existir el monopolio en manos del gobierno contando con la facultad de acuñar y emitir moneda. Otra ventaja era que el establecimiento del Banco controlado por el gobierno, se vería el fin de los demás bancos enemigos del pueblo mexicano, los cuales al favorecer al propietario realizan operaciones desastrosas que producen la ruina de los ciudadanos.

Y finalizaron con la idea de establecer un banco del Estado que beneficiará a la nación y evitará que en el gobierno se tramem combinaciones en beneficio de los banqueros.

En cuanto a las asociaciones de trabajadores y la de los productores se hizo una excepción clara en el párrafo tercero, en donde la principal debate fue que se consideraba indebida su inclusión el capítulo de garantías individuales, cuando debería estar dentro de las facultades del Poder Legislativo

En conclusión, el artículo en versión original modificó el proyecto de Carranza al incluir, en párrafo primero, el Banco único de Emisión y con la adición de los párrafos tercero y cuarto, que así se quedaron redactados:

"No constituye monopolios las asociaciones de trabajadores, formadas para proteger sus propios intereses. Tampoco constituye monopolios las asociaciones o entidades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o el interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del gobierno federal o de los estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata."⁷

Desde entonces, nuestra vigente Constitución se ha sometido a numerosas reformas con el propósito de adecuarla a las necesidades jurídicas del Estado, y a las condiciones de la población, que cada día reclama un mejor sistema de gobierno, una mayor democracia y mejores canales de comunicación con los diversos órganos del sector público.

⁷ Rabasa O., Emilio. Historia de las Constituciones Mexicanas. 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, PP.99-100

CAPÍTULO SEGUNDO.

ANÁLISIS DEL CAPÍTULO ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA.

Los trascendentes cambios de los años ochentas propiciaron una crisis en el enfoque de los modelos económicos, que ha originado en los últimos años la necesidad de construir un nuevo paradigma para el desarrollo material de las sociedades. Esta etapa histórica mundial de búsqueda de respuestas en la economía es también una realidad en nuestro país; sin embargo, parece hoy más urgente en México diseñar un sistema para la democracia que debatir un programa económico. Empero hay que recordar que el desarrollo socioeconómico es tarea fundamental del Estado y objeto de las normas de derecho.

El desarrollo posrevolucionario del Estado mexicano está caracterizado por una presencia fuerte en la sociedad. Actualmente tiene una composición política que obliga a suponer que los tiempos del autoritarismo están en transición hacia una redefinición en el ejercicio del poder. Esta característica es de esperar que se refleje en las futuras propuestas de planes económicos.

Además, a partir de esta nueva composición política, la promulgación de normas destinadas a regular las actividades económicas de los mexicanos se vuelven más complejas y existe una oferta diversificada de opiniones de los sectores sociales, partidos políticos, cámaras y asociaciones industriales, entre

otras organizaciones, por eso para esta investigación es de importancia el analizar las disposiciones de carácter económico, el debatir su idoneidad frente a los actuales acontecimientos.

2.1. La Intervención del Estado en la Rectoría Económica de acuerdo al artículo 25 constitucional.

Una de las características más relevante del artículo 25 consiste en que el Constituyente Permanente, y en consecuencia la Constitución otorga al Estado la atribución de ser el rector del desarrollo nacional. Esto es, que la totalidad de las facultades explícitas e implícitas contenidas en el artículo, sólo van a ser aplicables constitucionalmente y sólo se justifican políticamente en la medida en que constituyen una derivación natural y propia del ejercicio de la Rectoría del Estado.

Cuando se habla de Rectoría del Estado, es fácilmente creer que es lo mismo a la actividad rectora de la Administración, tal confusión, puede ser tan grave, que una deficiente interpretación que puede llegar a la a violación tanto de leyes ordinarias, así como violar e mandato Constituyente. Es por eso, que hay que dejar muy claro que la Constitución Política no otorgó de origen la rectoría del desarrollo nacional a la Administración o más concretamente, al Ejecutivo Federal, sino al Estado, esto es evidentemente a la comunidad política mexicana a la que aluden fundamentalmente el artículo 40, y la primera parte del 41 Constitucional. Entonces es claro que la Constitución otorgó de origen la Rectoría al Estado, pero más sin embargo la única forma que tiene éste de manifestarse es a través de los Poderes de la Unión.

De lo antes mencionado se puede deducir dos puntos sobre la Rectoría del Estado, el primero: es que la rectoría no corresponde exclusivamente y de origen a la Administración Pública Federal y, el segundo: que en este artículo la Rectoría

es extensiva al Poder Legislativo y al Poder Judicial Federal, y a los Estados de la Federación.

Cuando es leído el artículo 25 de la Constitución, en el concepto de rectoría estatal vemos que se deslindan dos grandes grupos de competencias para el Estado en materia económica:

- a) Un primer grupo de funciones que comprende las de planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional,
- b) Otras que incluye las de regulación y fomento de las actividades que demande el interés general.

Con estos elementos podemos deducir que sus pretensiones van inducidas a dar solución a las necesidades colectivas. Precisamente, lo que debe resaltarse, en principios de estos esquemas de atribuciones, es el propósito aparente de que sólo las actividades que se consideren de interés general por el legislador sean motivo de regulación, lo cual deriva, por defectos en la técnica legislativa, en que el Poder Público no asuma con plenitud el mandato constitucional.

Pese a ello, en nuestro derecho positivo actual, este puede ser el punto de partida para la reflexión respecto de la fórmula que se emplea en relación con un esfuerzo por dimensionar la participación o la intervención del Estado en las actividades económicas de los grupos que integran la sociedad civil.

Siendo una fórmula general, toda vez que en ninguna parte de nuestra Constitución se le define objetivamente, la apreciación del interés concreto tutelado en la norma depende entonces de la consideración que de esa actividad tenga el legislador. Así, por ejemplo, cualquiera de nuestros actos de comercio enumerados en el artículo 75 del Código de Comercio vigente pueden ser de

interés colectivo, dependiendo de la existencia de una legislación particular que así lo determine.

La actual redacción del artículo 25 constitucional deriva en el ejercicio del poder político en los órganos estatales, el diseño del "catálogo" de actividades de interés general en la economía. Esa determinación, al menos, es un dato que proporciona indicios de que esa actividad resulta de importancia para el país en el aspecto económico, es decir, tiene una connotación prioritaria en relación a otras.

La Constitución de esta manera asume una definición apolítica en el artículo 25, que intenta en la fórmula general, antes descrita, concentrar las finalidades de la existencia del Estado, las cuales desde el punto de vista de la interpretación jurídica, no pueden dejar de lado o a la correlación necesaria con el resto del cuerpo normativo, pues la política agraria o laboral, por mencionar dos casos, tiene que asimilarse dentro de aquella categoría general.

A propósito de esta dicotomía constitucional que antes se ha puntualizado, la Ley Suprema parece adoptar una postura con respeto de las consecuencias de derecho para quien se sitúa en el interés general, pues los efectos jurídicos de aplicación de la norma deben tener una relevancia distinta. La Constitución comprende así un ámbito de aplicación de las normas económicas con un carácter dispositivo, en sentido estricto y otro amplio.

Para la identificación de conjuntos de normas dispositivos, se utilizaban en nuestra Constitución vocablos como los de: "planear", "conducir", "coordinar", "orientar", "regular" y "fomentar". De esta manera, el artículo 25 párrafo segundo indica; "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Lo importante de este precepto, a mi juicio, radica en la referencia constitucional de regulación, pues es el espacio donde el derecho económico puede ser coercible donde es entendido como la posibilidad de que la norma sea cumplida en forma no espontánea, e incluso en contra de la voluntad del obligado, independientemente de la sanción.

Las normas que orientan, conducen y coordinan actividades económicas tienen efectos distintos, dado que se aplican para concertar y pactar con los sectores, social y privado. Para constatar esta afirmación, basta el mencionar que la planeación estatal es una técnica indicativa que los particulares pueden o no tomar en cuenta como lo corrobora el artículo 26 constitucional, (el cual analizaremos más adelante)

No obstante lo anterior, lo podemos ver a modo de ejemplo, que en la legislación secundaria no siempre se asocia exclusivamente el interés general o colectivo con la regulación de actividades económicas, sino también se lleva a cabo en lo que respecta a otros intereses tutelados, ya sean sociales o públicos, en cuyas legislaciones específicas también se considera la coerción como una característica de sus normas.

Sin caer en extremos, aquella garantía que los constitucionalistas caracterizan como individual intenta, sin embargo, un alcance e interpretación que puede considerarse como un esfuerzo para delimitar las áreas o esferas de actividad del Estado en la economía.

Es un hecho que el artículo 25 añadido a la Constitución en 1983, al inicio del régimen supuestamente liberal de Miguel de la Madrid, le dan al Estado poderes ilimitados al gobierno para intervenir en todas las actividades económicas privadas, razón por la cual se puede decir validamente que la redacción del vigente artículo 25 de nuestra Ley Fundamental deja en una incertidumbre jurídica.

2.1.2. La Planeación Democrática Nacional de acuerdo al artículo 26 Constitucional.

El contenido del artículo 26 constitucional, es muy novedoso en nuestra legislación, y su inclusión dentro del texto constitucional sigue siendo materia controvertida. En efecto en este artículo se establece el "Sistema de Planeación Democrática Nacional". Tal y como lo establece el artículo 26 constitucional esta planeación será democrática dado que: Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo....⁸ No se trata de satisfacer la necesidad cotidiana o cumplir con el interés de un sólo individuo, grupo o sector, sino de trazar un esquema general y a futuro

Aquí es importante saber que debemos entender por planeación democrática, de acuerdo a Aristóteles, democracia significa el arte de gobernar para el bien común⁹, se entiende por bien común el bienestar social general, la armonía entre todos los grupos sociales, por lo que luego entonces el artículo 26 Constitucional de nuestra Ley Fundamental en vigor pretende llevar a cabo un plan que beneficie a todos los sectores; la intención es que la planeación democrática, no será resultado de un capricho gubernamental ni estará sujeta al libre arbitrio del Ejecutivo, sino que surgirá de las peticiones, reclamos y demandas de la sociedad quedando su sistematización a cargo del propio Ejecutivo. En resumen, el pueblo establecerá periódicamente su plan de desarrollo que formular de modo coherente el Ejecutivo y al que se sujetarán, obligatoriamente, los programas de la administración pública federal.

El penúltimo párrafo del artículo 26 constitucional establece la necesidad de que una norma específica otorgue al Ejecutivo la facultad para llevar a cabo la planeación democrática. La prerrogativa constitucional para expedir las leyes

⁸ <http://www.azcuam.mx/publicaciones/alegatos/37-04.html>.

⁹ Bugoa Orihuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. 30a ed., México. Porrúa, 1998, p.730

sobre planeación nacional se atribuye expresamente, como exige nuestro sistema constitucional al Congreso de la Unión.

En cumplimiento a las dos disposiciones antes mencionadas, por decreto publicado en el Diario Oficial de 5 de enero de 1983, apareció la Ley de Planeación que la maestra Martha E. Izquierdo Muciño sintetiza de la siguiente forma:

a) Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tiene por objeto establecer las normas y principios básicos mediante los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo encauzado, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal. Asimismo, señala las bases para la integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática, para que el Ejecutivo Federal coordine actividades de planeación con las entidades federativas, para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, y para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan;

b) La planeación tenderá al fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales en lo político, económico y cultural, la preservación y perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo, la igualdad de los derechos, y el respeto a las garantías individuales y sociales, el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, y el equilibrio de los factores de la producción;

c) La planeación nacional del desarrollo se llevará a cabo mediante el sistema nacional de planeación democrática;

d) La planeación nacional del desarrollo se coordinará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la definición de políticas, financiera, fiscal y crediticia.

En la mencionada planeación participarán todos: las diferentes dependencias de la administración pública federal, dentro de sus respectivas competencias y constituyendo sectores, las entidades paraestatales y los diversos grupos sociales. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión también dejarán oír su voz en los foros de consulta popular.

El ejecutivo podrá convenir con los gobiernos estatales su coordinación en el Plan de Desarrollo, satisfaciendo las formalidades que en cada caso proceda, y

e) Es responsabilidad del Presidente de la República conducir la planeación nacional del desarrollo, aprobarla y mandarla publicar en el Diario Oficial. Ese plan no podrá exceder del periodo constitucional que corresponda a cada presidente, pero podrá ser cambiado y modificando durante la gestión de cada uno de ellos.¹⁰

Como puede observarse, en los puntos en que resume la maestra Izquierdo Muciño, se desprende la propuesta de que pueblo y Gobierno (Federal y Estatal) colaboren en un gran esfuerzo nacional para elaborar una estructura, un plan que ellos mismos, que a ellos mismos se aplicará para su desarrollo.

El último párrafo del artículo 26 constitucional expresa que en la planeación democrática el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley. Al respecto, el artículo 5º de la Ley de Planeación, arriba sintetizado por la tratadista establece:

¹⁰ Izquierdo Muciño, Martha, Garantías Individuales, 1ª ed., México, Universidad Autónoma de México, 1998, pp. 107, 108.

"El Presidente de la República remitirá el plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales en las diversas ocasiones previstas por esta ley, y el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio plan"

Los planes y programas son obligatorios según la Ley de Planeación para el Estado, que en consecuencia tiene en este instrumento uno de los medios para orientar, promover y coordinar las actividades económicas nacionales como lo señala el artículo 25 de la constitución del cual se habló en el apartado anterior. Sin embargo, debe hacerse hincapié, que para convertirse en socialmente aceptado y jurídicamente obligatorios por voluntad expresa de las partes, desde mi punto de vista, deben cubrir dos presupuestos: su legitimidad acentuada en la verdadera participación ciudadana, y su legalidad sustentada en un marco jurídico preciso y cierto, más que su adherencia por razones u ofrecimientos políticos.

Ni lo uno ni lo otro es una realidad que vive nuestro país. Para lo primero habrá que acercar el derecho a la democracia, para lo segundo es necesario realizar una revisión exhausta de la regulación legal de las actividades económicas. Esto permitiría el desenvolvimiento y cumplimientos de los planes y las asignaciones equitativas de recursos en los programas económicos, pero también las atribuciones y grado de regulación de las actividades económicas

2.2. El artículo 27. Concepto de propiedad.

El artículo que se comenta a continuación es uno de los más importantes dada la filosofía política que sustenta, por ser la base de las distintas categorías de propiedad pública y privada de la soberanía del Estado sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites de su territorio.

El establecer un concepto de propiedad en general ha sido una cuestión difícil de resolver pues las definiciones que al respecto se han formulado, no toman como base el elemento esencial de la propiedad sino que han partido de la estimación de las consecuencias jurídicas que de ellas se derivan y de las modalidades aparentes como se representan en comparación con los derechos personales y de crédito.

De acuerdo con el diccionario de la Lengua Española propiedad es "el dominio o derecho que tenemos sobre las cosas que nos pertenecen, para usar y disponer de ellas libremente, o de reclamarlas si están en poder de otros. / Cosa que es objeto del dominio / Cualidad o atributo de una persona o cosa / Imitación perfecta. Significado exacto de las voces o frases. / Propiedad horizontal: derecho o dominio exclusivo que uno tiene sobre un piso de un edificio o parte de él, como copropietario del mismo".

La palabra propiedad en el ámbito jurídico tiene diversos significados. En sentido amplio, es toda relación jurídica de apropiación de un bien cualquiera, corporal o incorporal.¹¹ Este criterio nos indica que la propiedad comprende tanto las cosas materiales como inmateriales, por cuanto en doctrina y en el derecho positivo se habla de Propiedad Intelectual e Industrial.

En una segunda acepción, se considera a la propiedad como una relación jurídica de apropiación, plena e ilimitada de las cosas corporales, en esta definición mucho más restringida, se comprenden exclusivamente las cosas corporales y se refiere, en específico, a todos los derechos reales.

Estas definiciones son criticadas por otros tratadistas dado a que consideran que una relación jurídica implica la acusación de derechos y obligaciones correlativas recíprocas entre sujetos de la misma y dado a que una

¹¹ Castan Tobeñas, José, cit. por Díaz Muller, Luis. La Propiedad. 1ª ed., Santiago de Chile, Adres Bello, 1972, p.11.

cosa como tal no puede contraer obligaciones ni ser titular de derechos, consecuentemente entre ella y un sujeto no puede ver un vínculo jurídico subjetivo.

Nuestro Código Civil en el artículo 830 considera que: el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella, con las modalidades y limitaciones que fijen las leyes.¹²

Por otro lado el tratadista José Padilla, define a la propiedad como: "Una relación exclusiva que tiene una persona sobre una cosa, mueble e inmueble y que supone el derecho de uso, disfrute y disposición

Una acepción que me parece más acertada es la que aporta el maestro Burgoa el cual define a la propiedad como: una forma o manera de atribución o de afectación de una cosa a una persona (física o moral, pública o privada), por virtud de la cual ésta tiene la facultad jurídica de disponer de ella ejerciendo actos de dominio.¹³

En efecto la propiedad debe ser considerada en sí como una atribución de un bien a una persona, la cual tiene la facultad de disponer de ese bien, de acuerdo a la ley.

2.2.1 La Propiedad Privada de acuerdo al Artículo 27 Constitucional

El artículo 27 constitucional señala en su primer párrafo que la propiedad de las tierras y de aguas comprendidas dentro del territorio nacional "corresponde originalmente a la Nación", estableciendo el dominio pleno y eminente por parte

¹² Agenda Civil. México, Ediciones Fiscales ISEF, S.A. 2001.

¹³ Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales, 30ª ed., México, Porrúa, 1999.

del Estado sobre el territorio nacional. Al establecer este antecedente pleno de propiedad, establece que la "nación tiene el derecho de transmitir el dominio de dichas tierras a los particulares para constituir la propiedad privada". Esto es, que reconoce la existencia de la propiedad privada, separándose así de otros sistemas que la niegan.

Establece un nuevo concepto de propiedad privada, al señalarse específicamente una función social, cuando expresa: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para ser una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación". Más adelante textualmente establece: "Con este objeto se dictarán medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir, en perjuicio de la sociedad". Esto significa un cambio en el concepto de propiedad sostenida por el individualismo, pues el individuo ya no es propietario solamente para sí mismo, sino también para la sociedad, es decir, su propiedad esta en función no de una parte sino del todo. Por otra parte, con estos límites se modifica en beneficio de la sociedad el antiguo concepto romano de propiedad, el *utendi, fruendi et abutendi*.

El apartado tercero del artículo en comento reserva expresamente a la Nación dos derechos en relación con el ejercicio de la propiedad privada, que en este punto comprende tanto la de particulares como la de núcleos de población, ejidales o comunales; esos derechos tienen mucha importancia, pues determinan el carácter marcadamente social que la propiedad privada tiene en la actualidad en nuestro país, a diferencia como ya se mencionó de ese contenido absolutista que le atribuía el Derecho romano y que subsiste en las legislaciones modernas que aún se apegan a ese Derecho, en efecto, los dos derechos reservados a la Nación constituyen verdaderas sustanciales limitaciones que supeditan el disfrute de la propiedad privada a intereses sociales; el primero es el amplísimo de imponer en todo tiempo a la propiedad privada las modalidades que

requiere el interés público, cualesquiera que puedan ser esas modalidades y el interés público que la provoque, el segundo es específico pero a la vez complejo, de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, a fin de distribuir equitativamente la riqueza pública, cuidar de su conservación y procurar el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida del campo y en las poblaciones.

Así entonces, el constituyente reconoce constitucionalmente uno de los tres tipos de la tenencia de la tierra como lo es la propiedad privada.

La propiedad privada presenta para ser mas precisa primordialmente dos aspectos a saber:

- 1) La propiedad como derecho subjetivo civil
- 2) La propiedad como derecho subjetivo público. (garantía individual)

La propiedad como derecho subjetivo civil. En este caso, que la propiedad se revela como un derecho que se ubica en las relaciones jurídico-privadas, esto es, en las que se entablan entre los individuos como tales, como gobernados, como elementos de vínculos de coordinación.

La propiedad privada en estas condiciones es exclusivamente oponible a las pretensiones de los sujetos individuales, o mejor dicho, a las personas colocadas en el plano de gobernados o derecho privado.

La propiedad privada como derecho subjetivo civil, engendra para su titular tres derechos fundamentales, que son: el uso, el disfrute y la disposición de la cosa materia de la misma.

El primero se traduce en la facultad que tiene el propietario de utilizar el bien para la satisfacción de sus propias necesidades; por medio del

segundo, el dueño de la cosa puede hacer suyos los frutos: el derecho de disponer de un bien, en tercer lugar, se manifiesta en la potestad que tiene el titular de la propiedad, consistente en realizar respecto de aquél, actos de dominios de diversa índole.

Ahora bien, la propiedad privada presenta el carácter de derecho público subjetivo, cuando pertenece al gobierno como tal y es oponible al Estado y a sus autoridades, ya no bajo su índole de persona no soberana, sino como entidades de imperio de autoridad.

En este sentido, la propiedad se erige en el contenido de una potestad jurídica, fruto de una relación existente entre el gobernado y el Estado y sus autoridades, consistentes en exigir de la entidad política y de sus órganos autoritarios, respeto y observancia.

El fundamento constitucional de la propiedad privada inmobiliaria, como derecho subjetivo público, se contiene en el primer párrafo del artículo 27 de la Ley Suprema, el cual señala: "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".

En consecuencia, el concepto de propiedad originaria no debe tomarse como equivalente al de propiedad en su connotación común, pues en realidad, el Estado la nación no usan, disfrutan o disponen de la tierras y aguas como lo hace la propiedad corriente.

En un correcto sentido, la propiedad originaria, implica el dominio inminente que tiene el Estado sobre su propio territorio consistente en el imperio, soberanía o autoridad que el Estado como persona política y jurídica ejerce sobre la parte física integrante de su ser: el territorio.

2.2.2. Los Derechos de Propiedad.

Es contundente que una de las condiciones indispensables para que un país experimente un proceso sostenido de desarrollo económico, es contar con la garantía legal de que los derechos privados de propiedad, así como el ingreso derivado de la utilización de los mismos, serán protegidos por un poder judicial independiente e imparcial. Además, dentro del marco legal tiene que estar considerado y especificado el mecanismo mediante el cual se garantice judicialmente el cumplimiento de los contratos, tanto como agentes privados como entre éstos y el gobierno.

Es de esperarse que el gobierno, con el propósito explícito de generar las condiciones que lleven a la sociedad a darle mayor valor al bien estar social y colectivo, garantice que los derechos privados de propiedad no serán violados, ya que ésta es una condición para que las entidades económicas distribuyan eficazmente los recursos de los cuales son propietarios. En este sentido, una distribución eficiente de los recursos implica que cada ente económico dará a los recursos de los cuales es propietario aquel uso que aumente el ingreso que se deriva de su uso. El que cada ente económico distribuya sus recursos a la actividad más productiva, especializándose en aquella actividad en la cual tiene una ventaja comparativa para obtener un ingreso que le permita, a través del intercambio, adquirir bienes que va a consumir y que por lo mismo le derivan satisfacción, hace que el ingreso de la sociedad aumenta.

Ahora bien, cabe señalar que uno de los mayores problemas que México enfrenta, y tal como lo señalan los tratadistas José Ramón Cossío y Luis M. Pérez Acha entre otros, es que: no existe a nivel constitucional, tal como se encuentra redactado el artículo 27 de la Constitución, la garantía sobre inviolabilidad de los derechos privados de propiedad. Más aún, la

protección judicial que se supone otorga la propia Constitución contra la violación de las garantías individuales a través del amparo, y el papel asignado al poder judicial encabezado por la Suprema Corte de Justicia, como el órgano supremo de defensa de la propia Constitución ¹⁴ y como el agente que obligue a las partes en conflicto al cumplimiento de los contratos, no ha sido el que se requiere para contar con el marco jurídico necesario para que la economía mexicana se desarrolle a lo largo de una senda de crecimiento alto y sostenido.

Aparte de este punto central, el artículo 27 constitucional también trata, en su larga extensión, de la propiedad sobre los recursos naturales y de las diferentes modalidades de la propiedad rural, materia que debería corresponder a las leyes secundarias y no a la Constitución.

Los antecedentes del artículo 27 de la Constitución de 1917 en la parte que trata sobre la garantía e inviolabilidad de los derechos privados de propiedad, se remontan al Estatuto de Gobierno decretado por el presidente Comonfort en 1856, así como el artículo del mismo número de la Constitución de 1857.

Esta garantía de los derechos privados de propiedad, como requisito sine qua non para el desarrollo económico, quedó establecida de manera muy precisa en el Estatuto de Gobierno del presidente Comonfort, que por su importancia vale la pena citar:

“Artículo 63. La propiedad es inviolable, sea que consista en bienes, derechos o en el ejercicio de alguna profesión o industria”

¹⁴ Cossio, José Ramón y otros. La Defensa de la Constitución. Tomo I, México, Distribuciones Fontamara, 1997, p.7.

“Artículo 65. La propiedad podrá ser ocupada en caso de exigirlo así la utilidad pública, legalmente comprobada, y mediante previa y competente indemnización.”

“Artículo 66. Son obras de utilidad pública, las que tienen por objeto proporcionar a la nación usos o goces de beneficio común, bien sean ejecutadas por las autoridades, o por compañías o empresas particulares, autorizadas competentemente. Una ley especial fijará el modo de probar la unidad de la obra, los términos en que haya de hacerse la expropiación, y todos los puntos concernientes a ésta y la indemnización.

“Artículo 67. Quedan prohibidas todas las contribuciones conocidas con el nombre de préstamos forzosos, y todas las que, como ellas, se impongan sobre personas determinadas.

Todo impuesto a las personas o a las propiedades debe establecerse sobre bases generales”

“Artículo 68. No habrá otros privilegios para el uso y aprovechamiento de la propiedad, que los que se concedan, según las leyes, por tiempo determinado, a los inventores y perfeccionadores de algún ramo de industria, y a los autores de obras literarias y artísticas. A los introductores sólo se podrá conceder privilegio exclusivo por el Gobierno General, cuando la introducción sea relativa a procedimientos de la industria que no hayan caído en el extranjero en el dominio público, y siempre que el introductor sea el mismo inventor”

De estos cinco artículos, se debe hacer hincapié en el 63, 65 y 66, que claramente señalaban la inviolabilidad de la propiedad privada. Se permitía su ocupación, y por lo mismo expropiación, únicamente en casos en que los recursos fuesen utilizados para la provisión de bienes de uso común, es decir, bienes públicos, una de las funciones básicas del gobierno. Destaca también la disposición que establecía que la indemnización por la expropiación debería ser hecha a precios de mercado. Estas disposiciones, sustento primero de una economía que le atribuye la mayor importancia a la libertad individual, se vieron sin embargo

disminuidas por el Congreso Constituyente de 1856. La presión a la que se vieron sujetos los liberales como Arriaga, Ramírez y Vallarta por parte de las fuerzas conservadoras que buscaban el restablecimiento de la Constitución de 1824, obliga a los liberales a moderar su posición. De este modo, desde el punto de vista de los derechos privados de propiedad, la individualidad de éstos y la justificación para la expropiación, lo que quedo plasmado en la Constitución de 1857 quedo lejos de otorgar la plena garantía establecida en el Estatuto. Así la Constitución estableció.

“Artículo 4. Todo hombre es libre de abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni lo uno ni lo otro se le podrá impedir, sin por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda a la sociedad.”

“Artículo 27. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.”

Como puede verse, aunque la propia Constitución señalaba la libertad que tenía cada individuo para utilizar sus recursos en aquella actividad que mejor le pareciere y apropiarse del ingreso derivado de la misma utilización, en el artículo 27, al no establecerse con precisión y a nivel constitucional lo que se entendía por “causa de utilidad pública”, como sí lo estableció el Estatuto, permitía la acción arbitraria del gobierno al decidir la expropiación. Además, y nuevamente a diferencia del Estatuto, en el artículo 27 únicamente se estableció que debería mediar una indemnización por los recursos expropiados, sin especificar que ésta deberá hacerse a precios de mercado

A partir de lo señalado en el artículo 27 de la Constitución de 1857, el correspondiente artículo en la Constitución de 1917 señalaba, en su

redacción original y en la parte correspondiente a los derechos de propiedad:

“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 dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

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

Como puede notarse, la Constitución de 1917 considera todos los recursos naturales (tierra, agua y subsuelo) como propiedad originaria de la nación, pudiendo ser transferida en su dominio a los particulares para constituir la propiedad privada.

Sin embargo, al igual que la que le antecedió, esta Constitución señala la prerrogativa que tiene el gobierno para expropiar la propiedad privada, con sólo considerarla como de utilidad pública, sin especificar lo que tiene que entenderse por "utilidad pública". A lo anterior es necesario agregar lo señalado en el tercer párrafo de este artículo que indica que "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública...".

Esta disposición constitucional, al no definir con precisión los derechos privados de propiedad y con la propiedad privada sujeta a la expropiación prácticamente arbitraria, con sólo señalar que se hace por causa de "utilidad pública", así como sujetar este tipo de propiedad a las "modalidades que dicte el interés público", nuevamente sin definir qué es lo que se puede entender por esto, y que por lo mismo derivan en que el llamado "interés público" se limite al interés y preferencias del Presidente de la República, implican que el gobierno puede violar, constitucionalmente, los derechos privados de propiedad, por lo que el riesgo expropiatorio para la inversión privada es relativamente alto. La existencia de este riesgo tiene el efecto de inhibir el ahorro y la propia inversión que pudiera realizar el sector privado, lo que va en detrimento del desarrollo económico.

El que la Constitución permita la acción arbitraria del gobierno en materia de expropiaciones, como fue la de la banca comercial en 1982, se conjuga con una modificación muy importante que se introdujo en la Constitución de 1917 respecto a lo dispuesto por la de 1857, cambio que está íntimamente ligado con los derechos privados de propiedad, y es lo relativo a la indemnización por la expropiación. Mientras que en la Constitución de 1857 se señalaba que la expropiación de la propiedad privada podía hacerse "previa indemnización", en la de 1917 se especificó que la expropiación podía llevarse a cabo "mediante indemnización".

Esta modificación, que cambió "previa" por "mediante" y que en apariencia no debería tener mucha importancia, es, sin embargo, significativa para el inversionista privado. En la redacción del artículo 27 el Constituyente, al especificar "mediante", buscó que no quedase una laguna legal respecto a que por toda expropiación de la propiedad privada "mediara" una indemnización. Aunque una expropiación fuese hecha efectivamente con el objeto de proveer un bien o servicio público y por lo tanto fuese justificable, al señalarse constitucionalmente que ésta será "mediante indemnización", en lugar de "previa indemnización", permitió al gobierno dar una interpretación temporal a la palabra mediante.

Esta particular interpretación de la frase "mediante indemnización", tomó cuerpo en la Ley de Expropiaciones promulgada en 1936, que en el artículo 20 señala:

"La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un periodo mayor de diez años".

Así, esta interpretación permite que el gobierno pueda diferir el pago de la misma e inclusive sujetarlo a la situación particular que tengan las finanzas públicas en el momento de la expropiación, tal como sucedió durante la expropiación petrolera en 1938 y la bancaria de 1982. Al respecto el tratadista Víctor Blanco expone el siguiente ejemplo: en la jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia, ante el amparo interpuesto por la Compañía Mexicana de Petróleo "El Águila", S. A. en contra del decreto de expropiación de la industria petrolera, se sentó que "cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos, puede, constitucionalmente, ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del erario."¹⁵

Además, en el propio artículo 20 de la Ley de Expropiación, al darle al gobierno la libertad para determinar la forma mediante la cual se pagará la indemnización por la expropiación, se atenta nuevamente contra los derechos privados de propiedad.

Esto es así ya que el propio gobierno puede establecer que el pago sea hecho en algún tipo de bono especial de deuda pública, como los Bonos de la Deuda Agraria que estaban contemplados por la propia Constitución en el inciso e de la fracción XVII del artículo 27 (ya derogada) o los Bonos de Indemnización

¹⁵ Blanco Víctor. Análisis del decreto por el que se expropia por causa de utilidad pública los inmuebles propiedad particular que señalan, publicado en el DOF del 11 de octubre de 1985. México, Instituto Tecnológico de México. 1985, p.46.

Bancaria emitidos por el gobierno en 1982, valores que generalmente han pagado una tasa de interés real negativa. Esto mismo tiene sustento en lo que la propia Constitución señalaba en el inciso *d* de la fracción mencionada, que indicaba que el valor de las fracciones, cuando el propietario fraccionaba el excedente sobre el máximo permitido de tierra, "será pagado en anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda el tres por ciento anual". Entre 1925 y 1998, únicamente durante cuatro años, la inflación anual ha sido menor al 3%, por lo que esta disposición constitucional implicó siempre tasas reales de interés negativas.

Por otro lado, en lo que se refiere a la indemnización misma, la Constitución establece en la fracción VI, segundo párrafo, del artículo 27:

"Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo a dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas."

A diferencia del Estatuto de Gobierno de Comonfort, en el cual se especificaba el monto de la indemnización como competente, en esta disposición constitucional, al basar la indemnización en el valor fiscal o catastral del activo sujeto a la expropiación, no se reconoce la apreciación que pudo tener el valor del activo por condiciones mismas del mercado, principalmente en los casos de la

tierra en las zonas urbanas así como en el de las tierras para uso agrícola. En el caso particular de las tierras de carácter urbano, a medida que en una economía el ingreso por habitante aumenta, se presenta simultánea y naturalmente un proceso de migración de las zonas rurales a las urbanas, por lo que la demanda por vivienda y por tierra se incrementa, lo que lleva a un alza de su precio.

Aunque este aumento en el precio de la tierra urbana debería reflejarse en un incremento en su valor fiscal o catastral, no está en el interés del propietario hacer tal manifestación, sobre todo si considera muy baja la probabilidad de que su predio sea expropiado, ya que ello implicaría un mayor pago de impuestos y un menor rendimiento neto sobre el activo.

Por otra parte, debido a que cualquier aumento en el valor del activo por arriba del fiscal debido a las mejoras que se le hubiesen hecho a la propiedad está sujeto a dictamen pericial y a resolución judicial, los costos de transacción implícitos en tales procesos inhibe por sí mismo que se le hagan mejoras a la propiedad. Esto último es muy trascendente para explicar el por que del bajo nivel de inversión que se ha hecho en mejorar la productividad de la tierra para uso agrícola mediante obras de infraestructura tales como canales y riego, principalmente en la pequeña propiedad.

Finalmente, al poder imponer sobre la propiedad privada las modalidades para lograr una "equitativa distribución de la riqueza pública", la propia Constitución entra en conflicto con el concepto de un verdadero Estado de derecho, en el cual uno de sus elementos principales es que exista la igualdad de oportunidades y no la igualdad de resultados. Al concretarse constitucionalmente que lo que se busca es la igualdad de resultados, se traduce en que el marco institucional en lugar de ser el requerido para generar riqueza, sea uno que reparte pobreza.

Con este objetivo, es que se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad;

para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho.

Además de esta inadecuada definición de los derechos privados de propiedad en el artículo 27 aunada a la discrecionalidad mediante la cual el gobierno puede expropiar la propiedad privada, cabe hacer mención que en el artículo 28 (que se verá con mayor amplitud en apartados subsecuentes) en dos de sus partes se constituye como una fuente que atenta contra los derechos privados de propiedad. La primera es la prerrogativa que la Constitución le otorga al gobierno para imponer precios máximos. La segunda es lo referente a las áreas de actividad económica consideradas como estratégicas y que por lo mismo son explotadas monopólicamente por el gobierno. Por otra parte, en dos de sus fracciones este artículo busca proteger los derechos privados de propiedad, una referida a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda y la otra, la referida a los derechos de autor e invención.

En lo que respecta al primer punto, el artículo 28 señala:

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

Así, nuestra Ley Suprema prohíbe la existencia de monopolios y de prácticas monopólicas y le otorga al gobierno la facultad de controlar a los monopolios. En este ámbito, la acción gubernamental puede llevarse a cabo de dos maneras. La primera es eliminar las barreras de entrada al mercado, generalmente de carácter regulatorio, para hacer posible la existencia de un mayor

número de empresas y generar las condiciones para que éste sea uno de competencia. Si por alguna razón, por ejemplo de carácter tecnológico o por la existencia de altos costos fijos de entrada, estas barreras no se pueden eliminar, entonces el papel del gobierno es regular la operación del monopolio, mediante el establecimiento de precios máximos de venta, para inducirlo a operar como si estuviese en un mercado competitivo, siendo éste un caso en el cual se justifica la imposición de precios máximos.

Sin embargo, con el argumento de que es papel del gobierno proteger al consumidor de la acción de las empresas, el artículo 28 en su tercer párrafo, introducido en su presente forma en la modificación que se hizo a este artículo constitucional el 3 de febrero de 1983, indica que:

"Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias primas 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 intermediaciones innecesarias o excesivas que provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses."

El fundamento que comúnmente se utiliza para la imposición de precios máximos es que si se permite que los mercados actúen libremente, el precio que regiría en el mercado dejaría fuera a la población de menores ingresos. Este fundamento carece de validez toda vez que la imposición de precios máximos en mercados que son competitivos, al constituirse como una distorsión, resultan en una pérdida en el bienestar de los consumidores y de los productores.

El error que se comete al afirmar que los precios máximos benefician a los consumidores, se deriva de no tomar en consideración el efecto que tiene sobre la

producción la imposición de un precio por debajo del que regiría si el mercado fuera libre.

Al imponerse un precio máximo los consumidores estarán dispuestos a adquirir una cantidad mayor que la que hubieran demandado si el precio fuese libre, pero simultáneamente, a ese precio, los productores estarán dispuestos a producir y vender una menor cantidad del bien. El aumento en la cantidad demandada y la reducción en la cantidad ofrecida resultan en un exceso de demanda por el bien es decir; la imposición de un precio máximo genera desabasto y, en consecuencia, un aumento en el precio efectivo que pagan los consumidores.

Además de que la imposición de un precio máximo perjudica a los consumidores, a quienes paradójicamente se les quería ayudar, este tipo de medidas tiene una implicación muy importante sobre las decisiones de inversión por parte de las empresas. En primer lugar, la imposición de precios máximos se constituye, para efectos prácticos, como una violación a los derechos privados de propiedad, no sobre el recurso productivo mismo pero sí sobre el ingreso que se deriva de su utilización, ya que la determinación exógena del precio por parte del gobierno reduce la tasa de rentabilidad sobre el capital invertido en las empresas. En segundo lugar, esta reducción en el rendimiento no solamente se traduce en que los incentivos para invertir nuevos recursos en estos sectores son menores, sino que inclusive induce a los productores a extraer recursos productivos, principalmente capital, de los sectores con precio controlado para canalizarlos hacia otras áreas de la economía.

Estos dos efectos en su conjunto implican que el monto de recursos productivos que se destinan para producir bienes cuyo precio está sujeto a control tiende a caer, por lo que el número de empresas paulatinamente se reduce lo cual a su vez tiene dos efectos. El primero es que la diferencia entre la cantidad demandada por los consumidores y la cantidad ofrecida por los productores aumenta, es decir, el desabasto tiende a aumentar. El segundo es que al reducirse

el número de empresas privadas, el grado de competencia en el mercado tiende a reducirse, esto es, el control de precios induce que los mercados se oligopolicen y en el extremo se monopolicen. Así, los controles de precios que la propia Constitución le permite al gobierno imponer, generan las estructuras de mercado y las prácticas monopólicas que el propio artículo 28 prohíbe.

En este mismo artículo de la Constitución, existe un segundo punto que le permite al gobierno atentar contra los derechos privados de propiedad y que se enmarca en la parte referida a las áreas estratégicas para el desarrollo nacional y que se reservan al gobierno para ser explotadas monopólicamente. El artículo 28 señala:

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: Correos, telégrafos, radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión..."

Aunque sea el gobierno quien produzca de manera exclusiva, y por lo tanto monopólicamente, los bienes privados señalados implica una utilización ineficiente de los recursos y un atentado en contra de los derechos de los consumidores, lo importante para la definición y protección de los derechos privados de propiedad es que la propia Constitución establezca que una ley expedida por el Congreso suficiente para que a cualquier actividad económica se le considere como "estratégica" para el desarrollo nacional, y por lo mismo pasar a ser explotada monopólicamente por el gobierno, introduce un alto riesgo sobre la inversión llevada a cabo por el sector privado. Si en algún momento el Congreso decreta una ley que define como estratégica alguna área particular de actividad económica y ésta es promulgada por el presidente de la república, automáticamente los recursos privados que se destinan a la producción del bien o servicio en cuestión, son sujetos de expropiación. Naturalmente, este riesgo hace que, el precio por

invertir en México sea alto, lo que inhibe el ahorro, la acumulación de capital y el propio crecimiento económico.

En relación con los aspectos con que el artículo 28 busca proteger los derechos privados de propiedad, el primero se refiere al objetivo que la misma Constitución le asigna al Banco de México. Al respecto se señala que: "El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional...".

Una de las formas más comunes mediante la cual el gobierno atenta contra los derechos privados de propiedad es a través de la depreciación del valor real de la moneda de curso legal, es decir, a través de la inflación, misma que se constituye como un impuesto expropiatorio a través del cual el gobierno obtiene ingresos para el financiamiento de sus gastos.

Cuando el gobierno incurre en un déficit fiscal y recurre al crédito primario del banco central para su financiamiento, total o parcialmente, el efecto de esta política es generar un proceso inflacionario que reduce el valor adquisitivo del dinero y como el público mantiene parte de su riqueza en este activo, este proceso implica para ellos una pérdida parcial de la misma. De ahí que la inflación efectivamente se constituye como un atentado contra los derechos privados de propiedad.

Por último cabe mencionar que este mismo artículo constitucional destina su última parte a la protección de los derechos de autor. Al respecto se señala:

"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".

La importancia de proteger los derechos de propiedad sobre el trabajo intelectual, pero sobre todo las invenciones tecnológicas, radica en que la explotación monopólica por tiempo determinado de estas obras genera el incentivo para que los individuos y las empresas (incluyendo universidades y centros de investigación) estén dispuestos a dedicar recursos a la investigación en el desarrollo de nuevas tecnologías y procesos de producción. Si el producto (ingreso) que se deriva de este trabajo no estuviera legalmente garantizado y protegido, no existiría el incentivo para la investigación

Los conceptos, garantía y protección de los derechos privados de propiedad, tal como están tratados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es deficiente y no otorga los incentivos adecuados para que la economía mexicana pueda aprovechar íntegramente el potencial de desarrollo que tiene. Sin duda, la principal deficiencia al respecto se encuentra en el artículo 27, la cual subordina a la propiedad privada al "interés público", término que por principio es imposible de definir y delimitar, lo que se traduce, como lo ha sido en el pasado, en que el interés público refleja únicamente las preferencias de los gobernantes y no, como debería ser, las preferencias de la sociedad.

Además, en este mismo artículo, la amplia y extraordinaria facultad que la propia Constitución le otorga al gobierno para expropiar la propiedad privada por considerarla como de "utilidad pública", sin haberla definido, como sí lo estaba en el Estatuto de Gobierno de 1856, le permite al gobierno expropiar, de manera prácticamente arbitraria, cualquier propiedad privada. Esta facultad se complementa con la reforma que se le hizo en 1983 al artículo 28 al facultar al Congreso de la Unión para decretar cualquier actividad económica como "estratégica para el desarrollo nacional".

La ausencia de un efectivo límite a la intervención gubernamental a los derechos privados de propiedad se ha traducido en que el riesgo expropiatorio percibido por el sector privado, ya sea sobre los recursos productivos o sobre el ingreso que se

obtiene de su utilización, sea relativamente elevado, lo que ha inhibido la inversión de este sector y, en consecuencia, el crecimiento económico.

De ahí que sea indispensable, para generar los incentivos eficientes que se traduzcan en un proceso de desarrollo económico sostenido, eliminar estas disposiciones que le permiten al gobierno intervenir de forma arbitraria y atentar en contra de la propiedad privada.

2.3. El Artículo 28. Los Monopolios en México.

El artículo 28 de nuestra Ley Suprema prohíbe los monopolios y los estancos (estos últimos ejercidos por el gobierno), con excepción de los relativos a; acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, la comunicación vía satélite, la emisión de billetes por medio de un solo banco que debe ser organismo descentralizado del gobierno federal, el petróleo y los demás hidrocarburos, la petroquímica básica, los minerales radiactivos, la generación de energía nuclear, la electricidad, los ferrocarriles, el servicio público de banca y crédito y las demás actividades que decrete el Congreso de la Unión.

También impide exenciones de impuestos y cargas fiscales y prohibiciones a título de protección a la industria, lo primero suele ser burlado en las leyes de fomento industrial y lo segundo tiene en el mismo artículo la excepción expresa de los privilegios de explotación que se conceden a autores y artistas, así como los inventores de modelos o perfeccionadores de técnicas.

En especial prohíbe el artículo 28 los acaparamientos de artículos de consumo necesario cuando tiendan a procurar aumentos de precios, así como todos los actos tendientes a evitar la libre competencia de las empresas comerciales, industriales o de servicios al público, y las combinaciones o arreglos de cualquiera clase que obliguen a los consumidores a pagar precios exagerados.

El precepto autoriza expresamente las asociaciones de trabajadores 'para proteger sus intereses, y por las cuales no hay que entender los sindicatos de que trata la fracción XVI del artículo 123, sino las asociaciones cooperativas o mutualistas de producción o de consumo que se proponen buscar y lograr mejores precios para los trabajadores que de esa manera se asocian.

También expresamente permite las cooperativas de productores, para la vena directa en mercados extranjeros, de productos que no sean artículos de primera necesidad, pero con sujeción a vigilancia oficial.

Cabe resaltar que uno de los puntos de mayor trascendencia en el diseño de un marco jurídico en el que se desenvuelve una economía es el entorno en que interactúan consumidores y productores, el mercado. La organización de estos mercados, conocida como organización industrial (aunque no se refiere únicamente a la producción de bienes y servicios industriales), es determinante para que los consumidores puedan incrementar su bienestar. Entre mayor sea el grado de competencia que impere en la organización de los mercados, la asignación de recursos en la economía será más eficiente y el bienestar de los consumidores tendrá a ser mejor.

Admitiendo la importancia de que los mercados se desarrollen en un contexto competitivo, el artículo 28 Constitucional establece la prohibición de la existencia de monopolios y las prácticas monopólicas, excepto en los casos expresamente señalados, así como la prerrogativa otorgada al gobierno para la regulación de estas prácticas.

El monopolio, tal y como su nombre lo indica, es una estructura particular de organización del mercado de modo tal que únicamente existe un productor que produce y vende un bien o servicio. Existen varias causas por las que puede existir un monopolio. La primera es cuando alguna regulación hace permisiva la

operación de una empresa, tal y como ocurre en el caso del gobierno. Un segundo supuesto es cuando, por lo relativamente pequeño del mercado, únicamente una empresa es rentable, pues si hay más de una todas las empresas experimentan pérdidas, como podría ser una tienda de abarrotes en un pequeño poblado. El tercer supuesto se refiere a lo que se conoce como monopolios naturales, los cuales pueden existir por razones tecnológicas, como fue el caso de la telefonía local por cable antes de la aparición de la telefonía celular.

Al enfrentar la demanda del mercado, un monopolio puede controlar solamente una de las dos variables relevantes para determinar sus ingresos, ya sea el precio o la cantidad que produce y vende. Si la empresa decide controlar la cantidad que va a vender, el precio que regirá en el mercado será determinada por los consumidores. Si el monopolio decide controlar el precio, la cantidad que se vendería en el mercado se limita por debajo de la que hubiera habido si la estructura del mercado fuese competitiva. En consecuencia, el precio en un mercado monopolístico será mayor que el que regiría en competencia. Esto implica que la existencia de un monopolio no beneficia a los consumidores en tanto supone un menor acceso al bien y aun precio mayor.

Es por eso que nuestra Constitución prohíbe la existencia de monopolios y de prácticas monopólicas, y otorga al gobierno la facultad de regular a los monopolios. En este aspecto, la acción gubernamental puede llevarse a cabo de la siguiente manera; eliminando las barreras de entrada al mercado, que generalmente son de carácter regulatorio, para ser posible la existencia de un mayor número de empresas y generar condiciones de competencia. Si por alguna razón, (de carácter tecnológico, o la existencia de altos costos fijos de entrada.) no se pueden eliminar estas barreras, entonces el papel del gobierno es regular la operación del monopolio mediante el establecimiento de precios máximos de venta, para inducirlo a operar como si estuviese en un mercado competitivo. Este es en el único supuesto en que se puede justificar la imposición de precios máximos.

2.3.1. La Protección al Consumidor de Acuerdo al Artículo 28 Constitucional

Con el argumento de que el gobierno tiene el papel de proteger al consumidor de la acción de las empresas, el artículo 28 de nuestra Ley Fundamental, en su tercer párrafo, introducido con la reforma del 3 de febrero de 1983, establece que:

"La leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias primas 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 intermediaciones innecesarias o excesivas que provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá su organización para el mejor cuidado de sus intereses."

El argumento que comúnmente se utiliza para imponer precios máximos es que, es que si se permitiese la libre acción de los mercados, el precio que regiría dejaría fuera a la población de menores ingresos; esto es que aquellos individuos con menores ingresos no podrían adquirir el bien. Este argumento se complementa con otro que afirma que, si los mercados fuesen libres, los productores, y en especial los comerciantes, fijarían el precio a un nivel tal que resultaría en una explotación de los consumidores. Estos argumentos son sujetos a discusión, como se señaló en el apartado anterior, el error que se comete al afirmar que los precios máximos benefician a los consumidores, deriva de no tomar en consideración el efecto que tiene sobre la producción la imposición de un precio por debajo del que regiría si el mercado fuese libre. Al imponerse un precio máximo, los consumidores podrán estar dispuestos a adquirir una cantidad mayor que la que hubieran demandado si el precio fuese libre, pero a la vez, a ese precio los productores estarían dispuestos a producir y vender una menor cantidad del bien. El aumento en la cantidad demandada y la reducción de la cantidad reducida

resultan en un exceso de demanda por el bien. Esto es que la imposición de un precio máximo genera desabasto.

Ante esta situación de desabasto, algunos economistas consideran que la reacción de los mercados para racionar el exceso de demanda puede presentarse de diferentes maneras. La más común que se conoce como: "racionamiento por colas y que se refiere a aquella situación en la cual los consumidores "hacen cola" para adquirir el bien cuyo precio está controlado. En este esquema, aunque el precio monetario del bien es aquel especificado por el gobierno, el precio que efectivamente pagará el consumidor es mayor debido al valor del tiempo que se destina a "hacer cola", que tiene un costo de oportunidad determinado básicamente por el salario. Aunque el salario de los estratos de menor ingreso es inferior al de los mayores ingresos, el racionamiento por colas perjudica relativamente más a los estratos de menor ingreso debido a que éstos tienen que hacer por sí mismos la cola, mientras que los de mayor ingreso pueden contratar a alguien más para ello.

Un segundo esquema de racionamiento del exceso de demanda generado por la imposición de un precio máximo es lo que comúnmente se conoce como "ventas atadas", donde el vendedor condiciona la venta del bien cuyo precio está controlado a la adquisición simultánea, o en paquete, de otro bien cuyo precio es libre. Este esquema, que obliga al consumidor a adquirir un bien que no necesariamente desea para obtener el bien deseado, resulta en un mayor gasto por parte de los consumidores y una pérdida de bienestar.

Una tercera reacción de los mercados a la imposición de un precio máximo es la reducción de la calidad del producto, de modo que, para el mismo precio monetario, el precio efectivo corregido por calidad es mayor. Por último, una cuarta forma de evadir un control de precios es cambiar la presentación del bien, ya sea en contenido o en empaque, lo que generalmente es posible debido a que

las regulaciones de precios máximos se refieren a presentaciones específicas y no son de carácter genérico"¹⁶

Así pues, como puede verse, no importa cuál de los cuatro mecanismos señalados responda el mercado a un control de precios, los consumidores al final de cuentas, terminan pagando por el bien un precio mayor que el establecido monetariamente como máximo que perjudica a los consumidores y que como vimos en el apartado anterior, la imposición de precios máximos constituye una violación a los derechos privados de propiedad.

2.3.2. Las Empresas Paraestatales.

Desde que se promulgó la Constitución de 1917, pero principalmente a partir de los años treinta y hasta mediados de los ochenta, cuando el gobierno redefinió su papel en la economía e inició un proceso de privatización, aumento la intervención gubernamental directa en la economía, mediante la creación y absorción de empresas productoras de bienes y servicios así como a través de diversos organismos de regulación y fomento, en lo que comúnmente se conoce como el sector paraestatal, el que para 1982 llegó con 1155 entidades.

Los artículos 25 y 28 Constitucionales señalan como actividades "estratégicas y exclusivas del Sector Público, las siguientes: acuñación de moneda, correos telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado el Gobierno Federal, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

¹⁶ Villareal, González, Diana. Política Económica y Social de México en la Globalización. 1ª ed., México, UAM Xochimilco, 2000, p. 59, 60.

También esta a cargo del Estado de manera exclusiva el área estratégica del servicio público de Banca y Crédito. Servicio que será prestado a través de instituciones en los términos que establezca la correspondiente Ley Reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y del funcionamiento de aquellos en apoyo de las políticas de desarrollo nacional.

Estas actividades que el Estado ejercerá de manera exclusiva, no constituyen monopolios, por así estar regido en el artículo 28, Una de las críticas más reiterativas en contra de las áreas económicas reservadas en forma exclusiva para el Estado, es en el sentido de que constituyen servicios públicos y empresas que no deberían ser propiedad de la Nación, sino estar en manos de las economías privadas y ser manejadas por los particulares. Muy pocos servicios y empresas públicas escapan de esta pretensión. Aducen también que las entidades paraestatales de manejo exclusivo por parte del Estado constituyen auténticos monopolios, lo que viene a disminuir la libertad empresarial privada y a agudizar el proceso socializante de la economía nacional. Este argumento, parte de la idea de que el mejor mundo posible es aquel donde se de el libre juego de la oferta y la demanda, en el que el Estado no tenga más actividad que el de fomentar y respetar la libertad y la propiedad privada, y como únicos servicio l de policía, seguridad y fomento.

Desde un enfoque se liberalismo económico, cualquier actividad económica reservada en forma exclusiva para el Estado, constituye un monopolio estatal de carácter totalitario.

Ahora bien, uno de los principios de la Rectoría del Estado y de nuestro sistema mixto de economía, es la prohibición constitucional del régimen de monopolios, el que a juicio del artículo 28 constitucional, como se vio en el apartado anterior, tiende a producir el fenómeno de obtener conscientemente una laza de los precios, a evitar la libre concurrencia, y obligar a los consumidores a

pagar precios exagerados. Además de que otorga indebidas ventajas exclusivas a favor de una o varias personas determinadas en directo perjuicio del consumidor.

De manera aparente, el artículo 28 de nuestra Ley Suprema que prohíbe expresamente la constitución de monopolios y las prácticas monopólicas, es una prueba de que en México debe imperar un libre mercado. Aunque esta visión del problema es sólo aparente, puesto que nuestra Constitución Política lo que en verdad establece es un régimen de democracia económica y social, tomando en consideración el fomento de la propiedad privada; existe también una economía del Sector Público, y otra más del Sector Social. Al lado de las garantías individuales, existen también sociales. Estamos ante la presencia de un sistema de Economía Mixta, basado en la propiedad privada, pública y social

2.3.3. El Banco de México.

El Banco de México, La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria son las instituciones gubernamentales que regulan y supervisan el mercado mexicano de divisas. En su capacidad de banco central y autoridad monetaria, el Banco de México participa en el mercado cambiario de todas las monedas clave, tanto para diversificar su propia cartera como para satisfacer los requisitos del gobierno y, más importante aún, para instrumentar la política cambiaria. En este orden de ideas, el Banco de México desempeña un papel similar al de los bancos centrales en otros países.

El Banco de México también desempeña también un papel clave en el establecimiento del tipo de cambio: interviene en la compra de dólares con pesos y la venta de dólares por pesos, cuando la oferta y la demanda del mercado no se equilibran al tipo de cambio deseado.

A lo largo de 1982 destaca una tendencia básica en la política económica: la modernización del sistema financiero. La razón es doble. Una de apremio por

los efectos de la nacionalización de la banca, y otra de carácter necesaria, por la correlación entre el sistema financiero y las finanzas públicas. A partir de 1973 el déficit fiscal se aceleró (6.9% PIB) para alcanzar la cifra enorme, en 1982, de 16.9del PIB. Fue obligado razonar no sólo en términos fiscales, sino también en términos financieros, en especial por el nexo entre impuesto, inflación y ahorro por ser todos instrumentos de financiamiento de la inversión total. Cabe mencionar que este nexo fue más fuerte hacia mediados del decenio de 1970 por la liberalización internacional del intercambio financiero, el desarrollo de la intermediación y la creciente eficiencia de los mercados. Esto en conjunto condujo a que se intensificaran y multiplican los flujos financieros.

Al tomar posesión De la Madrid, la política económica se orientó a corregir el desequilibrio de las finanzas públicas, de forma tal que mientras en 1982 el balance primario de las finanzas públicas mostró un déficit equivalente a 7.3 % del PIB. Desde el punto de vista institucional, la expropiación de la banca comercial significó un profundo cambio estructural y modificó el ejercicio de la política monetaria, sobre todo inicialmente, por la pérdida cambiaria en que incurrieron los bancos en la conversión de los "mex-dólares"

También el Banco de México, se enfrentó a la problemática de la deuda externa que tenía el sector privado, que requería ser resultado para eliminar una fuente de presión en el mercado cambiario y poder instrumentar una política de estabilización macroeconómica

El nuevo contexto institucional derivado de la expropiación bancaria llevó al gobierno a replantear el marco legal del sistema financiero, incluido por supuesto el Banco de México. En el año de 1985 se promulgó una nueva Ley Orgánica para esta Institución. Dos son lo aspectos importantes de esta nueva ley, el primero es el financiamiento del banco central del gobierno, el segundo, la relación entre el Banco de México y los bancos comerciales.

Con respecto al primero, en la ley se estableció que el límite máximo del saldo deudor en la cuenta de la Tesorería de la Federación sería 1% de los

ingresos públicos consolidados previstos en la Ley de Ingresos de la Federación. Sin embargo, este límite podría violarse fácilmente por medio de operaciones trianguladas con la banca comercial, en las que el Banco de México compraba bonos de regulación monetaria a los bancos comerciales y éstos adquirían bonos emitidos por el gobierno.

En cuanto al segundo aspecto relevante en la nueva Ley Orgánica, la tasa de reserva obligatoria para la banca comercial se redujo de 50 a 10%, con objetivo de que el encaje legal se activara como instrumento de control monetario, al mismo tiempo para prevenir una expansión crediticia de los bancos comerciales, se les exigió adquirir bonos de regulación monetaria equivalente a 40% del saldo de captación, y la tasa efectiva de encaje se dejó igual.

Ahora bien, el programa de estabilización instrumentado a partir de 1983 tuvo relativamente éxito ya que como resultado del efecto de rezago de las devaluaciones de 1982, la inflación tuvo una reducción a 80.8% en 1983 y a 59.2% en 1984. Cuando se veían próximas las elecciones de 1985, el gobierno dejó el programa de estabilización en septiembre de 1984 y disminuyó la tasa de encaje legal a la banca comercial. Además de que ya en 1985 el gobierno ni incrementó su gasto, el superávit en el balance primario se disminuyó de 4.8% del PIB en 1984 a 3.4% en 1985. Este giro en la política económica, con evidentes intenciones electorales, reintrodujo presiones inflacionarias en la economía; unos días después de las elecciones, con los resultados ya publicados, el gobierno devaluó el tipo de cambio y anuncia un nuevo programa de estabilización.

Sin embargo el nuevo programa no pudo alcanzar los resultados esperados debido al choque petrolero que experimentó la economía mexicana en 1986 y equivalió, en términos de ingresos perdidos, a casi 8% del PIB. La reacción del gobierno y el Banco de México ante este choque fue reducir el gasto público y depreciar el tipo de cambio real. Haber permitido la depreciación del tipo de cambio real se tradujo en que el PIB cayera un 3.5%, aunque el costo fuese sólo una aceleración de la inflación, que llegó a 105.7%.

En el año de 1987 apareció nuevamente un conflicto entre el Banco de México y el Gobierno Federal, esto derivado de la decisión de la Secretaría de Hacienda de utilizar el tipo de cambio como instrumento de promoción de expropiaciones, para lo que el Banco de México debería mantener constante el tipo de cambio real. En presencia de inflación, para mantener constante esta variable es necesario instrumentar una política de depreciación continua y creciente del tipo de cambio nominal. El resultado fue el único, la tasa de inflación se aceleró. La tasa acumulada llegó en este año a 159%, la tasa anualizada era, en enero de 1988, de casi 500%, y el tipo de cambio llegó a 2 209.70 pesos (viejos) por dólar.

En este contexto, en diciembre de 1987 se anunció un nuevo programa de estabilización basado en dos elementos: una política de restricción fiscal y monetaria, a partir de un tipo de cambio que fungiese como ancla nominal de la economía, y de un pacto para inducir que las expectativas de inflación se formarían con la información prevista del futuro, con lo cual el costo real del proceso de estabilización se atenuaba. Como resultado de este proceso de estabilización la tasa de inflación se disminuyó significativamente, cayó a 51.6% en 1988 y en 1994 llegó a únicamente 7.1%.

Entre las reformas estructurales que se introdujeron a la economía durante el periodo 1988-1994, una de las más importantes fue la reforma del marco legal del Banco de México, que reformó el artículo 28 de la Constitución y promulgó una nueva Ley Orgánica para esta Institución. Esta reforma constitucional que enmarca la autonomía del Banco de México constituyó un parteaguas en la relación entre el propio banco y el gobierno, en lo relativo al financiamiento. Con esta reforma, la parte del artículo 28 relativo al Banco de México establece:

“El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento”

Con este nuevo marco constitucional, el 23 de diciembre de 1993 se promulgó la nueva Ley Orgánica del Banco de México. En esta nueva ley hay cuatro puntos que conviene hacer notar. El primero es el elemento político de la autonomía del banco central. El segundo es la relación de crédito entre el Banco y el gobierno. El tercero, la intervención del Banco de México en materia cambiaria. Y el cuarto, referente a la relación entre el banco central y el sistema bancario.

Respecto al primer punto, para que un banco central sea efectivamente autónomo en el manejo de la política monetaria es crucial que sus decisiones estén aisladas de presiones y chantajes por parte del gobierno, y que las decisiones que tome la Junta de Gobierno no estén sujetas a una amenaza de remoción. Por lo mismo, en el artículo 40 de la ley se establece el mecanismo de nombramiento de los miembros de la Junta de forma tal que el mandato del gobernador de la misma no coincida con el periodo presidencial. Así pues, el texto de este artículo señala:

"El cargo de gobernador durará seis años y el de subgobernador será de ocho años. El periodo del gobernador comenzará el primero de enero de cada año candelario correspondiente al Presidente de la República. Los periodos de los subgobernadores serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal....."

Como puede hacerse notar, el Presidente de la República en turno hereda el gobernador designado por el presidente anterior por el primer trienio de su gobierno. Por otro lado, el artículo 43 señala las causas de remoción de un miembro de la Junta de Gobierno. De las ocho causas señaladas, en ninguna cabe la posibilidad de remoción por no otorgar el financiamiento demandado por el gobierno.

Al respecto de esto último, tal como lo señala la Constitución ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento. En cuanto a esto, el artículo 46, fracción IV, señala que es la facultad de la Junta de Gobierno "resolver sobre el otorgamiento de crédito del banco al Gobierno Federal"

Por otra parte, el artículo 12, referente al crédito que el Banco de México otorgue al gobierno, en su fracción IV señala:

"El saldo que, en su caso, obre a cargo el Gobierno Federal no deberá exceder de un límite equivalente a 1.5 por ciento de las erogaciones del propio Gobierno previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de que se trate, sin considerar las señaladas para la amortización de la deuda de dicho gobierno..."

La prohibición de demandar financiamiento al Banco de México y el límite establecido al saldo de crédito hacen imposible para el gobierno recurrir a un crédito primario para financiar el déficit fiscal. Además de no poder recurrir al crédito del banco central por arriba de lo que la propia Institución juzgue conveniente dado su objetivo de precios, las condiciones estructurales de los sistemas financieros nacional e internacional limitan los esquemas alternativos de endeudamiento para el gobierno, y al hacerlo le imponen una disciplina fiscal.

La autonomía del Banco de México en el ejercicio de la política monetaria tiene imitaciones en materia cambiaria, ya que la eficiencia monetaria es determinada por el régimen cambiario prevaleciente. Así, con un esquema de tipo de cambio fijo o semifijo (como podía ser un sistema de bandas) la política monetaria es ineficiente para controlar la cantidad de dinero en circulación, que en realidad depende de la demanda. Por el contrario es un esquema, en un esquema de un tipo de cambio flexible puro, el banco central puede determinar la expansión de la base monetaria controlando la tasa de extensión de las fuentes monetarias internas.

En cuanto a esto el artículo 21 de la Ley Orgánica señala:

"El Banco de México deberá actuar en materia cambiaria de acuerdo a las directrices que determine una Comisión de Cambios, que estará integrada por el secretario y el subsecretario de Hacienda y Crédito Público, otro subsecretario de dicha dependencia que designe el titular de ésta, el gobernador del banco y dos miembros de la Junta de Gobierno, que el propio gobernador designe..."

Las sesiones de la Comisión serán presididas por el secretario de Hacienda y Crédito Público, en su ausencia, por el subsecretario que designe el titular de la citada secretaría. Quien presida la sesión tendrá voto de calidad en caso de empate.....”

En este artículo se deduce que el Banco de México se encuentra en una posición de desventaja frente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación de la política monetaria. Aun más, el artículo 43, referente a las causas de remoción de un miembro de la Junta de Gobierno del Banco de México, señala que el:

“gobernador podrá ser removido también por no cumplir con los acuerdos de la Comisión de Cambios.”

En la relación entre el Banco de México y el sistema bancario, en lo que concierne al financiamiento que el primero puede otorgar a los demás bancos, el artículo 14 de la ley establece que:

“.....Los financiamientos que el Banco Central conceda a las instituciones de crédito, sea mediante otorgamiento de crédito o a través de la adquisición de valores, sólo podrán tener por finalidad la regulación monetaria”

Por último, el artículo 15 señala:

“Lo previsto en los artículos 8, segundo párrafo y 14, no será aplicable a los financiamientos que el Banco Central conceda a las instituciones de crédito para evitar trastornos en los sistemas de pago, ni a las operaciones que el Banco realice como acreditante de última instancia”

Dos son los aspectos que principalmente sobresalen que impactan negativamente sobre la evolución de la inflación; el primero tiene que ver con los choques externos que ha recibido la economía mexicana, que derivan de las crisis financieras internacionales, que incrementaron el tipo de cambio y la inflación, el segundo, ha sido la persistencia de un déficit fiscal que es incompatible con la inestabilidad de precios que ha hecho necesario utilizar el impuesto inflacionario. De ahí la necesidad de imponer un mandato constitucional para tener finanzas públicas en equilibrio.

CAPÍTULO TERCERO.

ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS ATRIBUCIONES EN MATERIA POLÍTICA Y ECONÓMICA DEL PODER EJECUTIVO Y DEL PODER LEGISLATIVO.

México se ha enfrentado a lo largo de su historia al problema de que no han existido mecanismos legales y procesales para que los servidores públicos respondan ante la Nación por los actos de gobierno, sobre todo, como resultado de la adopción y ejercicio de medidas económicas inadecuadas, el nivel de ingreso y de desarrollo económico son menores a los potenciales, de forma tal que el bienestar presente y futuro de la población no es el máximo posible o inclusive como consecuencia de las mismas políticas se disminuye.

Naturalmente, para poder comentar algunas de las disposiciones más relevantes en materia económica que contiene nuestra Ley Suprema Mexicana, es necesario que conozcamos cuáles son las autoridades a las que la Constitución concede atribuciones en materia económica en México.

3.1. Facultades del Presidente de la República en Materia Económica.

Nuestra Ley Fundamental en su artículo 89 otorga grandes facultades al Ejecutivo para ejercer su cargo, por lo que el presidente es al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de gobierno. Como tal, posee amplias facultades no solamente de carácter administrativo, sino también legislativas e inclusive jurisdiccionales. No obstante, las facultades en materia económica no están del todo explícitas en este apartado pero sí en los artículos 25 y 26 constitucionales y a comentados en el

capítulo anterior, lo cual da lugar a la interpretación quedando manifiesta la ausencia de controles suficientes.

En este contexto se puede inferir, conforme la fracción I del artículo en comento, que la política económica que llevará a cabo el Ejecutivo durante su mandato quedará sustentada en las leyes que para tal fin promulgue. Asimismo, la fracción II del citado artículo faculta al presidente para nombrar al secretario que observará que el despacho de los negocios en materia económica tenga los resultados esperados.

Artículo 89. — Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

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

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Cabe señalar que estas facultades están ampliamente reguladas en los artículos 2, 11, 12 y 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a continuación se transcriben:

Artículo 2. — En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos;
- III. Consejería Jurídica.

Artículo 11. — Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Artículo 12. — Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Artículo 20. — Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal.

Como es de observarse, estos preceptos legales son un tanto escuetos ya que no existe un mecanismo para que el presidente efectivamente responda ante el caso de que por el diseño y ejecución de la política económica no se logre la prosperidad del país, inclusive exista un retroceso en el ingreso y bienestar de la mayoría de la población. Esta ausencia de mecanismos de control, pero más aún, de premios y castigos al desempeño del Poder Ejecutivo, junto con la carencia de un sistema democrático, han derivado en que el país haya quedado sujeto a la buena o mala actuación del titular de dicho Poder.

En nuestro país han habido presidentes cuya política económica expresada en los Planes Nacionales de Desarrollo —que por cierto son sexenales— se ha traducido en mayores niveles de bienestar para la mayor parte de la población; no obstante a ello, en el mayor de los casos sus políticas han derivado en pérdidas de tal bienestar, reflejadas en menores tasas de crecimiento económico, mayor inflación y una distribución de la riqueza y del ingreso de forma inequitativa.

Es evidente, que el principal interés de las diversas partes que integran a una sociedad es el bienestar común, pero más aún, el de que en las generaciones futuras aumente. En un sistema democrático la población elige como presidente

aquella persona que ofrezca mayores ganancias en bienestar, esto es, aquél que por el diseño de una política económica que propone, los electores perciben como la que mayores probabilidades tiene de generar un crecimiento económico sostenido dentro de un contexto de estabilidad de precios.

Si el resultado de las expectativas económicas adoptadas no da validez a las expectativas originales de los electores es muy probable, en el próximo proceso para elegir presidente, que el candidato del partido político del cual sea militante el Ejecutivo en turno pierda las elecciones, dándose así lo que se le conoce como "la alternancia en el poder".

Esta alternancia, deseable en sí misma, no comprende el sistema de premios y castigos que obligue al presidente actuar de manera socialmente responsable; es decir, aquel comportamiento que logre incrementar el bienestar de la población y que asiente las bases para una mejor forma de vida de las generaciones futuras. Si la política económica instrumentada no valida las expectativas, el que asume el costo es el partido político y su candidato a la presidencia, nunca el presidente en turno. De ahí se puede ver la importancia y la necesidad de establecer una normatividad en el que el presidente en funciones sea tanto incentivado como castigado por su actuación, lo que desde mi particular punto de vista generaría un mayor compromiso por parte del gobernante durante su desempeño en el cargo.

3.1.2 De la Celebración de los Tratados Internacionales por Parte del Ejecutivo Federal.

De acuerdo con nuestra Constitución, los artículos 76 fracción I, 89 fracción X y 133, se refieren a los tratados; asimismo, se habla de convenciones diplomáticas en el citado artículo 76, fracción I.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se refiere indistintamente a tratados y convenios internacionales, acuerdos y convenciones en los artículos 28, fracción I, 35, fracción XIV, 36, fracción IV, y 43, fracción XVII.

De igual manera, la Ley de Comercio Exterior en sus artículos 1 fracción I, 4 fracción II, y 5 fracción III, hace mención a compromisos, tratados o convenios internacionales y, el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en sus artículos 9, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 29 y 30 se refiere a tratados, convenios y acuerdos internacionales.

La Convención de Viena¹⁷ utiliza el término genérico de tratado para referirse a todos los instrumentos que crean un compromiso internacional y a los cuales suele atribuirse una diversidad de acepciones como convenio, acuerdo, concordato o canje de notas, lo cual no afecta su naturaleza jurídica. De acuerdo con su artículo 2.1 inciso a):

...se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

Por su parte, la Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial del 2 de enero de 1992, establece en su artículo 2 fracción I lo que México entiende por tratado:

Artículo 2. — Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

I. Tratado: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración

¹⁷ México ratificó la Convención de Viena el 25 de septiembre de 1974, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación*, el 14 de febrero de 1975.

de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

Conforme la fracción X del artículo 89 de la Carta Magna de nuestro país, es facultad del Presidente de la República «dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado». Esta disposición constitucional no deja lugar a dudas: la celebración de tratados internacionales corresponde al Presidente de la República, quien debe someterlos a la aprobación del Senado.

El procedimiento constitucional es el siguiente: el Presidente de la República, con el apoyo de las dependencias u oficinas del Poder Ejecutivo que él requiera, realiza las negociaciones y concluye con su similar o sus similares de otro u otros países un tratado internacional. Es decir, lleva a cabo la negociación y termina la elaboración del documento. En ese momento, lo envía a la Cámara de Senadores para que ese documento (que es el tratado mismo) sea aprobado. Si el Senado lo aprueba, el Presidente de la República ratifica la celebración del tratado lo cual lo hace plenamente válido, salvo que el otro o los otros países no lo ratificaran después de cumplir con su propio procedimiento interno. Si el tratado enviado por el presidente a la Cámara de Senadores para su aprobación es rechazado por ésta, entonces el presidente no puede ratificar el tratado.

Esto es lo que establece la Constitución para la firma de un tratado internacional.

Por su parte, la Ley sobre la Celebración de Tratados en su artículo 4 también hace alusión a la ratificación del tratado por parte del Senado e indica el procedimiento a seguir para que éstos sean obligatorios:

Artículo 4. — Los tratados que se someten al Senado para los efectos de la fracción I del artículo 76 de la Constitución, se turnarán a comisión en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen que corresponda. En su oportunidad, la resolución del Senado se comunicará al Presidente de la República. Los tratados, para ser obligatorios en el territorio nacional deberán haber sido publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Como se puede observar, la ratificación por el Senado de la República de los tratados internacionales deriva de la necesidad de que las Entidades Federativas, las cuales deberán acatar el texto del tratado en caso de aprobarlo como Ley Suprema de la Federación de la cual forma parte, conozcan su contenido, discutan el beneficio de su aprobación o no y, en su caso resuelvan por otra parte, que la soberanía Federal no es otra cosa más que la suma de la autoridad de todos los Estados federados, representada en el ámbito internacional por esa soberanía superior creada a través del pacto federal.

Por otra parte, el artículo 80 constitucional confiere el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal al Presidente de la República. Como ya se ha mencionado, para el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios administrativos, éste se auxilia de las dependencias de la administración pública federal.

Conforme al artículo 28 fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores:

Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo

cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.

Asimismo, el artículo 6 de la Ley sobre la Celebración de Tratados establece que la Secretaría de Relaciones Exteriores será la encargada de coordinar las acciones necesarias para la celebración de los tratados:

Artículo 6. — La Secretaría de Relaciones Exteriores, sin afectar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, coordinará las acciones necesarias para la celebración de cualquier tratado y formulará una opinión acerca de la procedencia de suscribirlo y, cuando haya sido suscrito, lo inscribirá en el Registro correspondiente.

De lo anterior puede inferirse que la Cancillería debe participar siempre en la formalización de los tratados internacionales, aunque ello no debe interpretarse como una atribución exclusiva. En efecto, la Ley sobre Celebración de Tratados y la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal permiten a otras Secretarías de Estado participar en los convenios internacionales que se refieran a su materia, como es el caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (artículo 36 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). Sin embargo, este último ordenamiento no contiene disposición expresa equivalente respecto a la Secretaría de Economía, quien es la encargada de los asuntos económicos del país.

Aun cuando no existe disposición expresa, se puede inferir que la competencia internacional de la Secretaría de Economía se deriva del artículo 34 fracciones I, IV y XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Las primeras dos fracciones la facultan para formular y conducir la política general de comercio exterior y para fomentarlo. Por su parte, la fracción XXVII señala que dicha Secretaría tendrá las atribuciones que expresamente le confieran los reglamentos, entre los que destaca su Reglamento Interior.

El artículo 14 fracciones I a IV del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía faculta a la Dirección General de Negociaciones Comerciales Internacionales de la Subsecretaría de Comercio Exterior para:

- estudiar y proponer las estrategias y medidas necesarias para obtener las mejores condiciones en el intercambio de bienes y servicios en las negociaciones comerciales e industriales internacionales;
- coordinar las acciones de negociación y cooperación económica a nivel internacional, en los distintos foros de negociación y cooperación económica de carácter multilateral, regional o bilateral;
- coordinar las negociaciones o las medidas de defensa de los derechos e intereses del país frente a acciones restrictivas en contra de exportaciones mexicanas y prácticas comerciales desleales seguidas por otros países en perjuicio de productores nacionales;
- proponer las estrategias políticas y esquemas de negociación para la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias ante organismos internacionales.

De lo anterior se desprende que la Secretaría de Economía está plenamente facultada para participar en negociaciones comerciales internacionales, siempre y cuando la Secretaría de Relaciones Exteriores también intervenga (al menos en la firma del tratado).

Por tanto, es de tomarse en cuenta que en virtud de que los tratados internacionales son en México ley de aplicabilidad federal y con carácter de suprema, en la celebración de los mismos y a fin de evitar el rompimiento del principio de división de poderes contenido en el artículo 49 constitucional constituyéndose en un legislador irregular, el Presidente de la República, al

momento de convenir las cláusulas de las convenciones, deberá considerar el artículo 72 en su inciso f) que establece:

En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se deberán observar los mismos trámites establecidos para su formación.

De acuerdo con el anterior precepto legal, la concertación de tratados internacionales en los que participe nuestro país se deberá apegar al Derecho positivo mexicano, no debiendo negociar situaciones en contrario de la normatividad que es vigente en cada materia, salvo el caso específico que señala el artículo 131 constitucional en su segundo párrafo, según el cual el Ejecutivo puede ser facultado por el Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio exterior, único supuesto en el que el presidente puede ejercer funciones legislativas en materia internacional, ya que en otro supuesto constitucional se refiere a la suspensión de garantías individuales dentro del territorio nacional.

La razón del comentario precedente se sustenta en que dos normas jurídicas que se contravinieran, una derivada de una ley constitucional emanada del Congreso, de acuerdo al proceso legislativo regulado en la propia Constitución, siendo la materia regulada por la ley, exclusiva del Congreso, de los diputados o de los senadores, y la cual derivó de su Cámara de origen, pasó a la revisora posteriormente siendo sancionada y promulgada por el Ejecutivo Federal, esta ley no debería ser variada en su contenido por la convención a que llegue el Ejecutivo Federal en el cuerpo normativo de un tratado internacional, pues si ésta disposición prevaleciera, se estaría modificando o derogando aunque fuese parcialmente la aplicabilidad de una ley con validez a través un procedimiento no establecido constitucionalmente, pues tal y como lo señala nuestra Ley Suprema, se debe seguir el mismo procedimiento de creación y a través de los mismos órganos a fin de variar normas legislativas.

Mediante la teoría de Calcen de las delegaciones escalonadas o jerarquía de los órganos, la Constitución establece quién tiene la potestad legislativa y dentro de qué márgenes; las leyes determinan quiénes poseen la facultad de dictar reglamentos; aquéllas y éstos confieren competencia a las personas particulares para la creación de normas concretas en los negocios jurídicos, verbigracia en los contratos; y las leyes y los reglamentos otorgan también facultades a los funcionarios ejecutivos para dictar resoluciones administrativas y a los tribunales para dictar sentencias.¹⁸

El rango que ocupa el tratado internacional en el derecho mexicano y su relación con la Ley Suprema están definidos por el artículo 133 constitucional. La redacción de tal precepto, sin embargo, ha sido objeto de un interesante debate doctrinal, así como de interpretación jurisprudencial. De esta manera la ley, la jurisprudencia y la doctrina nos permiten precisar el sitio que ocupará el tratado internacional en la pirámide de leyes de nuestro sistema jurídico.

a) EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL

La Constitución de Estados Unidos de 1787 estableció el principio de la supremacía constitucional en el párrafo segundo de su artículo 6º, que a la letra dice:

This Constitution, and the laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding.

El antecedente inmediato del artículo 133 de nuestra Carta Magna lo encontramos en el artículo 126 de la Constitución de 1857, que a su vez fue

¹⁸ Véase Kelsen, Hans, Teoría General del Derecho v del Estado, (Trad. de Eduardo García Maynes), Textos Universitarios, México, UNAM, 1979, pp. 146 y SS.

tomado de manera casi literal de la Constitución estadounidense. Sin embargo, el proyecto de Constitución que Venustiano Carranza mandó al Constituyente de Querétaro no contenía el mencionado principio. No fue sino más tarde, a propuesta de la Segunda Comisión, que el Constituyente aprobó por unanimidad de 154 votos el entonces artículo 132.

Este precepto fue reformado en 1934 para precisar que para ser "Ley Suprema de toda la Unión", los tratados tienen que estar "de acuerdo" con la Constitución. Dicha reforma, que asignó al nuevo artículo el número 133, también precisó que la Cámara competente para aprobar los tratados era la de Senadores. Desde entonces, el siguiente texto del artículo 133 no ha sufrido modificaciones:

Artículo 133. — 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.

Sólo se desprenden claramente de la interpretación literal del artículo 133 la cúspide y la base de la pirámide de leyes en el orden jurídico mexicano. Aquélla la ocupa la Constitución (superior a todo ordenamiento),¹⁹ mientras que en ésta se ubican las Constituciones y las leyes de los Estados. Los tratados, por lo tanto, son inferiores a la Constitución Federal y superiores a las Constituciones y leyes estatales.

Sin embargo, el texto del artículo 133 no define cuáles son las leyes del Congreso de la Unión que emanan de la Constitución, como son las Leyes Reglamentarias al artículo 73 constitucional y otras como la Ley Federal del Trabajo, por citar algunas, ni tampoco considera el nivel jerárquico entre esas

¹⁹ Cfr. Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, México, UNAM, 1980, p. 13.

leyes y los tratados internacionales. El problema lo resuelven, aunque parcialmente, la doctrina y la jurisprudencia.

b) LA DOCTRINA

Identificadas la base y la cúspide, es necesario colocar en la pirámide a las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución y a los tratados internacionales.

1.- Las leyes del Congreso

A pesar del debate doctrinal en torno a su contenido y significado, los estudiosos concurren en distinguir dos tipos de leyes que emanan del Congreso de la Unión.²⁰

Las conocidas como leyes constitucionales son aquellas que desarrollan un principio o precepto constitucional (leyes reglamentarias) u organizan un órgano previsto por la Carta Magna (leyes orgánicas). La existencia de algunas de ellas está anunciada en la Constitución misma, de tal suerte, que destacados autores las consideran como una extensión de la Carta Fundamental.²¹

Por otra parte, el Congreso expide leyes ordinarias o secundarias de carácter federal que regulan diversas materias sin desarrollar preceptos constitucionales. El volumen principal de la producción legislativa mexicana se ubica en esta categoría.

²⁰ Véase Fraga, G., Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1968, p. 43 y ss.; García Maynez, E., Introducción al Estudio del Derecho, México, Porrea, 1968, pp. 83 y ss.; De la Cueva, M., Teoría de la Constitución, México, Porrúa, 1982.

²¹ Véase De la Cueva, M., Teoría de la Constitución, *op. cit.*, p. 113 y Capizo, J., Estudios Constitucionales, *Ibidem*, p. 28. Los artículos 7 segundo párrafo, 31 fracción III, 73 fracción VI, 73 fracción XXIV y 90 de la Constitución anuncian leyes orgánicas. Por su parte, los artículos 27 tercer párrafo, 107 fracción II segundo párrafo y 123 de la Constitución, contemplan la expedición de leyes reglamentarias.

En opinión de la mayoría de estudiosos, así como de la jurisprudencia que se verán más adelante, son superiores las leyes constitucionales a las leyes federales ordinarias. Consecuentemente, quedaría de la siguiente manera la pirámide de leyes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Leyes Constitucionales

Leyes Federales Ordinarias

Constituciones y Leyes Estatales²²

El problema ahora reside en determinar el nivel en el que se insertan los tratados internacionales.

2.- Los tratados internacionales

¿Son éstos iguales a las leyes constitucionales?, ¿se encuentran al mismo nivel que las leyes ordinarias?, ¿ocupan un lugar intermedio inferior a las leyes constitucionales, pero superior a las ordinarias?

A pesar de la importancia de estos planteamientos, debe destacarse que la doctrina está dividida sobre el nivel jerárquico que ocupan los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano. En efecto, hay autores que

²² Para efectos de la interpretación del artículo 133 colocamos a las Constituciones y leyes estatales en rango inferior a las leyes federales. Sin embargo, es necesario precisar que en el sistema federal mexicano no es posible hablar de supremacía absoluta de la legislación federal sobre la estatal. Se trata más bien de un problema de competencia, pues existen materias reservadas a los Estados. Según el artículo 124 constitucional, todas las facultades no expresamente concedidas a la Federación, se entienden reservadas a los Estados. En materia de competencia legislativa, las facultades otorgadas al Congreso Federal están definidas en el artículo 73, cuyas fracciones IX y XXIX inciso 1º, respectivamente, incluyen la de impedir que en el comercio entre los Estados se establezcan restricciones (alcabalas), y la de establecer contribuciones al comercio exterior. Por otra parte, los artículos 117 (fracciones IV, V, VI, VII) y 118 (fracción I) prácticamente prohíben a los Estados cualquier intervención en materia de tránsito y gravamen de personas y mercancías (reservada a la Federación por el artículo 131 en lo que se refiere al comercio de bienes).

colocan a los tratados internacionales en el mismo nivel que las leyes federales.²³ Otros, en cambio, parten de la redacción del artículo 133 para otorgarles un rango superior al de las leyes federales e igual al de las leyes constitucionales.²⁴ Entre estos últimos, sin embargo, Carpido y De la Cueva resuelven el conflicto entre leyes constitucionales y tratados internacionales en favor de aquéllas.²⁵

c) LA JURISPRUDENCIA

Las resoluciones del Poder Judicial Federal no contribuyen a esclarecer de manera contundente la relación jerárquica entre tratados y leyes constitucionales. No obstante, las decisiones judiciales sí reconocen la supremacía de ambos (leyes constitucionales y tratados internacionales) sobre las leyes federales y estatales. Las siguientes decisiones judiciales ilustran el principio.

La resolución o ejecutoria²⁶ emitida con relación al expediente 37/58 resuelto el 26 de octubre de 1959 y referente a la ejecución de sentencias de amparo, establece la supremacía de las leyes constitucionales sobre las ordinarias:

²³ Véase García Maynez, E., *Introducción al Estudio del Derecho*, *op. cit.*, nota 111, pp. 83 y ss.

²⁴ De la Cueva, M., *Teoría de la Constitución*, *op. cit.* nota 111, p. 120; Carpizo, J., *Estudios Constitucionales*, *op. cit.*, p. 33, y Burgoa, I., *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrea, 1973, pp. 359-361.

²⁵ Carpizo opina que las leyes constitucionales son verdaderas extensiones de la Constitución, de tal suerte que violar una ley constitucional es violar la Constitución (*Estudios Constitucionales*, *op. cit.*, pp. 33-34). La tesis de Mario de la Cueva parte del procedimiento para la aprobación de leyes constitucionales y tratados: "La posibilidad de que un tratado modifique una ley constitucional es una cuestión espinosa: cuando el Poder Legislativo es unicameral, el mismo órgano expide la ley y ratifica el tratado, lo que hace suponer que se propuso modificarla. Pero cuando los órganos son distintos, como en el caso de nuestro derecho constitucional, no parece posible la modificación, pues si la Constitución ordena que las leyes reguladoras de las atribuciones del poder legislativo sean aprobadas por las dos cámaras, no puede el Senado modificar unilateralmente la norma que aprobó en coordinación con la Cámara de Diputados, porque rompería la unidad legislativa; así lo resuelve expresamente el artículo 72, inciso f) de nuestra Constitución... en el sentido de que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

²⁶ Sentencia pronunciada por el Poder Judicial Federal que resuelve definitivamente un conflicto planteado en juicio y cuyos efectos se limitan al caso específico objeto del juicio. Constituyen jurisprudencia cinco resoluciones o ejecutorias en el mismo sentido, sin ninguna interrupción en contra o las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas de la Suprema Corte y de Tribunales Colegiados. La jurisprudencia tiene un efecto absoluto ya que es obligatoria para los jueces inferiores a aquellos que la dictaron.

«...después de la Constitución deben considerarse como superiores las leyes reglamentarias de preceptos constitucionales, como es la Ley de Amparo, la Ley del Trabajo y otras. Existen también leyes federales emanadas del Congreso de la Unión, como son el Código Civil y el Código de Comercio, que se consideran como leyes ordinarias del orden común e inferiores a las anteriores...» (Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia).²⁷

Abundando en el criterio anterior, la Suprema Corte rindió una ejecutoria que confirma el rango superior de leyes constitucionales y de tratados internacionales respecto a las leyes federales ordinarias y estatales (Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, 11 de junio de 1945):

«...(las leyes) obedecen a un orden jerárquico que tiene por cima la Constitución, las leyes que de ella emanan y los tratados internacionales, ya que el artículo 133 de este ordenamiento establece, categóricamente, que serán la ley suprema de toda la Unión; en este concepto, todas las leyes del país, bien sean locales o federales, deben subordinarse a aquellas leyes en caso de que surja un conflicto en su aplicación; pero está fuera de duda que la Ley de Amparo, por ser reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, es una de aquellas leyes que por emanar de la Constitución y por ser expedida por el Congreso de la Unión, está colocada en un plano superior de autoridad respecto de cualquier otra ley federal o local...»²⁸

Confirmando el nivel jerárquico de los tratados internacionales, la Suprema Corte de Justicia sentó jurisprudencia (obligatoria para todos los tribunales inferiores) con relación a la obligatoriedad del Convenio de París para la

²⁷ La ejecutoria 256/81 de 1981 que otorga el mismo rango a los tratados internacionales y a las leyes del Congreso ignora la distinción judicial entre leyes constitucionales y leyes ordinarias. Por lo tanto, este criterio de la Suprema Corte debe ser leído a la luz de las decisiones del mismo Supremo Tribunal que establecen dicha distinción y que se reproducen en el texto de este estudio.

²⁸ No obstante, hay otra ejecutoria (más reciente pero de tribunal inferior) que impide distinguir las leyes constitucionales de las ordinarias: "...la relación de subordinación que puede existir entre dos cuerpos normativos generales resulta...de la posibilidad, de creación con que cuente cada uno de ellos; así la norma que prevé y determina en sus disposiciones la creación de otra, es superior a ésta última; la creada de acuerdo con tal regulación, inferior a la primera...(así), la creación de las (normas) de grado más bajo, se encuentra determinada por otras de nivel superior, cuya creación es prevista, a su vez, por otra todavía más alta, hasta llegar a la norma primaria o fundamental que representa, siempre, la suprema razón de validez de todo orden jurídico." (Amparo directo 233/88, Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito).

Protección de la Propiedad Industrial. En efecto nuestro más alto tribunal ha determinado que como dicho convenio fue aprobado por el Senado y debidamente promulgado:

«...debe estimarse que de conformidad con el artículo 133 de la Constitución General de la República tiene categoría de ley suprema de la Unión, por lo cual las autoridades competentes están obligadas a acatarlo...» (Tesis jurisprudencial número 421, Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia, 1985).

Las autoridades obligadas a acatar el Convenio de París a que se refería la Suprema Corte de Justicia eran las de carácter federal responsables de aplicar la entonces Ley de Propiedad Industrial, sobre cuyas disposiciones primaba el referido tratado internacional.

De lo anterior se desprende claramente que tanto el tratado internacional como las leyes constitucionales (orgánicas y reglamentarias) se encuentran por encima de las leyes federales ordinarias y estatales. No obstante, hasta la fecha ninguna consideración ha sido emitida por el órgano judicial que determine el rango que guardan entre sí.

De esta manera, sólo existen dos posibilidades para determinar la relación entre ambos:

1) Equivalencia entre leyes constitucionales y tratados internacionales:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Leyes Constitucionales y Tratados Internacionales

Leyes Federales Ordinarias

Constituciones y Leyes Estatales

En efecto, al ser dichos cuerpos normativos superiores a las leyes ordinarias, por analogía cabría interpretar que comparten un mismo nivel dentro de la jerarquía de las normas. La equivalencia jerárquica de ordenamientos legales introduce el riesgo de que surjan conflictos en su aplicación. Dichos conflictos de leyes son resueltos, según los principios generales del derecho, mediante la aplicación de diversas reglas (por ejemplo: ley especial deroga a la general o ley posterior deroga a la anterior).

Aunque esta construcción es intelectual y jurídicamente viable, su riesgo principal reside en la posibilidad, igualmente defendible, de que los jueces sustenten la supremacía de las leyes constitucionales sobre los tratados internacionales.

2) Superioridad de las leyes constitucionales sobre los tratados internacionales:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Leyes Constitucionales

Tratados Internacionales

Leyes Federales Ordinarias

Constituciones y Leyes Estatales

Siguiendo la tesis de que las leyes constitucionales son una extensión de la Constitución y afirmando que violar aquellas es atentar contra ésta, resulta natural optar por su preponderancia. Esta afirmación tiene como consecuencia jurídica la de admitir la procedencia del juicio de amparo interpuesto contra el tratado internacional por ser violatorio de una ley constitucional. En otras palabras, el tratado internacional no puede, sin reforma legislativa, contravenir lo dispuesto en una ley reglamentaria o una ley orgánica.

De acuerdo con lo anterior, y tomando en cuenta que la actual tendencia de la política económica es en cierta medida la regionalización de los Estados, a continuación se verá cuáles son los límites que tiene el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) según nuestra Constitución, toda vez que el derecho no está ausente en este aspecto.

Pero antes de entrar en materia es necesario saber qué es un tratado de comercio: es un acuerdo entre dos o más países para regular uno o varios aspectos de sus relaciones comerciales.²⁹ Se puede decir que es un contrato mediante el cual dos o más países establecen una serie de cláusulas o disposiciones para regular su intercambio comercial. El objetivo es establecer principios y reglas para el libre tránsito de mercancías de un país a otro.

Y un tratado de libre comercio es un acuerdo que tiene como objeto suprimir o disminuir las barreras que limitan o impiden el ingreso de los bienes de un país a otro.³⁰ Dichas barreras pueden ser aranceles simples (impuestos establecidos en un país para la importación de productos de otros países, lo cual provoca que se eleve su precio y, con ello, sean menos atractivos para los consumidores), aranceles estacionales (que impiden la entrada de ciertos productos en determinadas estaciones del año), controles sanitarios (que muchas veces, más que para revisar si un producto puede estar infectado o contaminado, se utilizan como una forma de proteger a los productos locales) y restricciones por competencia desleal (es decir, que un país niegue el ingreso de un producto por considerar que su elaboración, por ejemplo, estuvo apoyada por subsidios del gobierno), así como muchas otras barreras que limitan o impiden totalmente la importación de productos de otros países.

²⁹ Cfr. Seara Vázquez, Modesto, Derecho Internacional Público, 17a. ed., Editorial Porrúa, México, 2001, p. 201.

³⁰ Ídem.

En este sentido, en el TLCAN se fijan cláusulas de acuerdo a la libre voluntad de las partes para que esas barreras desaparezcan o disminuyan gradualmente. En otras palabras, en el TLCAN quedaron establecidos los acuerdos a los que llegaron los tres países para liberar o suprimir conforme a un calendario, las barreras que limitan el intercambio de los bienes que se incluyen en la negociación. Eso significa que no todos los bienes fueron considerados dentro del tratado y que su aplicación total no es inmediata sino gradual. Como en un contrato, en el TLCAN se fijan las materias y los aspectos que se liberarán, así como los tiempos, por sector o por producto para su aplicación. No se trata de un acto inmediato en el que de un día para otro desaparezcan todas las barreras al intercambio de bienes entre los tres países.

De la misma manera, como en un contrato, se determinan principios y reglas para la solución de las controversias que, en relación al contenido del TLCAN, pudieran surgir.

Por último, es necesario señalar que un tratado comercial entre países adheridos al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se ajusta a las disposiciones de ese acuerdo multinacional y por supuesto, a las normas del derecho internacional.

En este contexto cabe señalar que la nueva integración comercial del país tiene principios mas allá de los que realmente conlleva a una integración económica que facilite un proceso acelerado de desarrollo económico en nuestro país, el cual vive un retraso con respecto de las dos contrapartes del TLCAN, que pretende entre otras cosas elevar el nivel actuar de la política mexicana, en varios aspectos, a fin de lograr, la posible equiparación del país, en rubros tan importantes como son la inflación, el desempleo, tasas de interés, entre otros.

Ahora bien, los límites que tiene el TLCAN según nuestra Constitución son los siguientes tres puntos:

I. El TLCAN es de rango inferior a la Constitución Federal

Además de los ya citados, los siguientes preceptos son de particular relevancia para el TLCAN:

1. Artículo 15; prohíbe expresamente la celebración de tratados internacionales que alteren las garantías y derechos establecidos por la Constitución «...para el hombre y el ciudadano».³¹
2. Artículo 25; establece la rectoría del Estado en la economía y en el desarrollo nacional.
3. Artículo 27; establece el régimen de propiedad de tierras y aguas nacionales así como el de aprovechamiento de los recursos naturales. Además, la fracción I de este precepto, incorpora a nuestro derecho constitucional la llamada doctrina Calvo.³²
4. Artículo 28; prohíbe los monopolios y las prácticas monopólicas, salvo en las áreas estratégicas que el propio precepto define y reserva al Estado. Las actividades estratégicas reservadas al Estado son:
 - a) Acuñación de moneda y emisión de billetes.
 - b) Correos, telégrafos y radiotelegrafía.
 - c) Comunicación vía satélite.³³

³¹ En este sentido cabe señalar que los particulares disponen siempre del recurso de amparo para imponerse a la incorrecta aplicación de un tratado internacional por las autoridades administrativas. Así lo resolvió la Suprema Corte en el expediente 8123/63 de 1965 "ni...el...artículo 133 (constitucional) ni otro alguno de la propia Carta Fundamental o de la Ley de Amparo, proscriben el juicio de garantías contra la indebida aplicación de un tratado, ya que es indudable que los actos que las autoridades administrativas realizan para cumplimentar tratados internacionales, deben estar debidamente fundados y motivados..." Es importante subrayar que esta decisión judicial no altera la jerarquía de los tratados. Únicamente pretende proteger al ciudadano contra su aplicación indebida.

³² Esta doctrina considera como nacionales a los extranjeros respecto de ciertas transacciones y les prohíbe invocar la protección de su gobierno en caso de conflicto.

³³ Si consideramos que únicamente un ínfimo porcentaje de las comunicaciones telefónicas se realizan por satélite, queda fuera de los monopolios permitidos la parte substancial del servicio telefónico. Curiosamente,

- d) Petróleo y los demás hidrocarburos.
- e) Petroquímica básica.
- f) Minerales radiactivos y generación de energía nuclear.
- g) Electricidad.
- h) Ferrocarriles.
- i) Las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Es necesario detenerse en el significado de este precepto. El artículo 28 constitucional define como estratégicas las actividades señaladas y reserva su dominio al Estado de manera exclusiva (párrafo cuarto). Estas áreas están vedadas aún a los mexicanos, de tal suerte que no son susceptibles de propiedad, explotación, control, operación o participación por entes distintos al Estado mexicano. Por consiguiente, negar el acceso de extranjeros a dichas actividades equivaldría a darles trato nacional, pues también están prohibidas a los mexicanos.

- 5. Artículo 32; señala que, en igualdad de circunstancias, los mexicanos serán preferidos a los extranjeros para toda clase de concesiones y empleos.
- 6. Artículo 33; proscribire a los extranjeros inmiscuirse en los asuntos políticos del país.
- 7. Artículos 76 fracción I y 133; exigen la aprobación del tratado internacional por el Senado.
- 8. Artículo 123; de incluirse cuestiones laborales en el TLCAN, lo cual ya se hizo en los Acuerdos Paralelos al mismo, los derechos de los trabajadores no pueden ser inferiores a los otorgados por este precepto.
- 9. Artículo 134; fija las modalidades para las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes, así como para la prestación de servicios y la contratación de obra que realicen el Gobierno Federal, el del D.F. y sus administraciones públicas paraestatales.

la prestación de dicho servicio no se considera como estratégica por la Constitución y, consecuentemente, el título de concesión que pretende mantener el monopolio en TELMEX, es de dudosa constitucionalidad.

II. El TLCAN es de rango inferior a las leyes constitucionales (orgánicas y reglamentarias de la Constitución)

Sin embargo, en algunos casos esas mismas leyes otorgan facultades al Ejecutivo que le permiten maniobrar en el ámbito internacional. Por ejemplo, la Ley reglamentaria del artículo 131 constitucional (Ley de Comercio Exterior):

- autoriza al Ejecutivo para establecer cuotas diferentes a las generales cuando existan compromisos internacionales que lo justifiquen (artículo 1º fracción I);
- permite al Ejecutivo establecer medidas de regulación o restricciones³⁴ al comercio exterior con el objeto de dar cumplimiento a los tratados internacionales suscritos por México (artículos 4º fracción II y 5º fracción III);
- autoriza al Ejecutivo a pactar, en el ámbito internacional, la noción de daño en materia de imposición de cuotas compensatorias (artículo 14).

III. El TLCAN tiene supremacía sobre las leyes federales ordinarias, sobre las leyes estatales y sobre las Constituciones de los Estados

Lo cual no tiene discusión alguna.

Por todo lo anterior se puede decir, que el Derecho constitucional deberá continuar estudiando las implicaciones que la regionalización imponga en el derecho mexicano, toda vez que las negociaciones del TLCAN, en los rubros que se opusieran al Derecho positivo mexicano, paralelamente provocan una serie de iniciativas de reformas a varias leyes ordinarias mexicanas, las cuales antes de la

³⁴ Por ejemplo, permisos de importación y de exportación, cuotas de importación y de exportación, cuotas compensatorias en caso de dumping y subsidios y otras barreras no arancelarias.

entrada en vigor del tratado mismo, se encontrarían adecuadas a fin de que no se diera el supuesto de normas jurídicas contradictorias, en cualquier materia, y por motivo de la entrada en vigencia del TLCAN, evitando así el efecto de que se pudiese señalar como anticonstitucional el mismo tratado.

En consecuencia, es conveniente ratificar la capacidad negociadora del Ejecutivo Federal, en el entendido de que no es una facultad legislativa, como en ocasiones indebidamente se trata de interpretar, pues al realizar tratados internacionales, si bien no se encuentra determinado por el derecho, ni aún por tesis jurisprudenciales la materia sobre la cual deberán versar los tratados ni en forma limitativa o enunciativa, es evidente que al realizarlos, el presidente debe tomar en cuenta el derecho interno para no contravenirlo.

3.2 El Poder Legislativo.

El Congreso de la Unión esta compuesto por dos Cámaras, una de diputados como representantes populares y una de senadores como representante de los Estados que conforman la República Mexicana. Como en cualquier sistema jurídico las dos primordiales funciones primordiales del sistema legislativo son: por una parte, legislar sobre el marco legal que rige los actos de la sociedad, y por otra parte actúa como supervisor de los actos del gobierno. En cuanto a como se compone la Cámara de Diputados, esta la conforman 500 miembros quienes duran en el cargo tres años; de estos 300 son elegidos por voto directo de la población a quienes se les denomina, diputados uninominales. Los otros 200, denominados diputados plurinominales, o diputados de partido, es decir, son de representación proporcional dependiendo de la proporción de votos que cada partido político haya obtenido en el total nacional y en cada una de las circunscripciones en que se divide el país.

En cuanto al Senado de la Republica, este esta conformado por 128 miembros, cuatro por cada entidad federativa, de estos cuatro senadores, dos son elegidos según el principio de mayoría relativa. Uno por el principio de primera minoría el cuarto por el principio de representación proporcional, que a lo igual que en la Cámara de Diputados, de acuerdo a la votación que haya obtenido cada partido politico en la votación nacional para la integración a esta cámara.

Los miembros de la Cámara de Diputados, así como los miembros de la Cámara de Senadores no pueden reelegirse para el periodo inmediato siguiente al cual ejercieron su cargo.

Tal y como lo hice en el apartado anterior respecto a las responsabilidades social con la que debe actuar el Presidente de la Republica, en el presente también haré una observación con respecto a la responsabilidad de la actuación de los diputados y senadores frente a la sociedad. En primera instancia quiero referirme a los diputados y senadores elegidos por representación proporcional.

Dado a que estos legisladores son nombrados por aquellos partidos políticos que cuentan con un cierto porcentaje de apoyo en la población, pero no con la fuerza suficiente para que los candidatos de estos últimos lleguen electos de manera uninominal, esto es, que estos legisladores plurinominales no representan realmente las preferencias de la mayoría de los votantes, ocasiona que en vez de ser responsables frente al electorado lo sean ante quien los coloco en la lista de candidatos y representantes plurinominales a la Cámara de Diputados o Senadores según sea el caso.

Además la existencia de estos legisladores plurinominales, los partidos políticos no tienen el estímulo para postular a buenos candidatos uninominales, ya que la actuación de estos en la Legislatura es irrevelante a excepción de su voto.

En una segunda instancia quiero hacer observación en cuanto a la no reelección inmediata de los miembros del Congreso, la cual se encuentra señalada en el artículo 59 de la Constitución Mexicana, el cual a la letra establece:

Artículo 59.-Los senadores y diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio, pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Al no poder ser electos para el periodo inmediato al cual fungieron como diputados o senadores genera que estos representantes no actúen de una manera socialmente responsable ya que los electores ejercen tradicionalmente su voto por el partido no por el candidato, es decir, que el legislador ya sea diputado o senador no cuenta con los alicientes necesarios que lo hagan actuar de manera socialmente responsable, ya que su actuación en lo individual no importa. Ahora bien al permitir una reelección inmediata, tanto diputados y como senadores actuarían de una forma más comprometida y responsable pues al responder directamente a los electores se provocaría que emitieran sus votos con un criterio más socialmente representativo y no a la postre de un líder de partido en cada Cámara.

Con esto, considero que con el principio de mayoría relativa con reelección inmediata crearía un sistema de premios y castigos tanto al Congreso como al congresista en lo individual, y a los partidos. En el caso de los partidos, que como primordial objetivo es obtener la mayoría en una o ambas con la meta de establecer un proyecto de nación e ideales que prevalezca y rija al país en el supuesto de tener una mayoría relativa, el electorado tendría una visión más clara y contundente de si en verdad ese proyecto e ideología le brinda bienestar en

todos los aspectos (económico, social, internacional, etcétera) o al contrario lo conduzca a un malestar y esto se traduciría en la continuidad o la discontinuidad dando lugar a la alternancia pero de una forma más transparente.

En cuanto al sistema de premios y castigos para cada congresista en lo individual, al permitirse la reelección inmediata, el legislador podrá proponer medidas legislativas que lo identifiquen más directamente con los electores quienes de una manera más palpable podrán calificar como bueno o malo el desempeño de su representante, y el premio para el legislador será la reelección y el castigo la no reelección.

Así, al permitirse una reelección inmediata de diputados y senadores, es de esperarse que el poder legislativo más eficiente y que represente cabalmente los intereses del pueblo y que se constituya como la base para lograr un proceso de crecimiento económico constante.

Habiendo expuesto estas observaciones, que considero ayudaran a la creación de leyes más conocidas y directas para fomentar el crecimiento económico de México que es tema de esta investigación.

3.2.1 Facultades de las Cámaras de Diputados y Senadores en Materia Económica.

Es obvio que el papel principal del poder legislativo es el crear Leyes y es evidente que toda Ley tiene un impacto de carácter económico. Sin embargo hay que señalar que existen cuatro atribuciones establecidas en la Constitución de eminente carácter económico. Estas son las Ley de Ingresos de la Federación (artículo 73, fracción VIII), el endeudamiento público (artículo 73, fracción VIII), el Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 74, fracción IV) y la revisión de la Cuenta Pública (artículo 74, fracción IV) (siendo estas dos últimas atribuciones exclusivas de la cámara de diputados) . Estas cuatro atribuciones establecidas tienen relación directa con las finanzas públicas, siendo estas con las que el

gobierno federal influencia en gran medida el rumbo de la economía y que tal como se vio en el segundo capítulo al analizar los artículos 25 y 28 constitucionales el irresponsable ejercicio de estas han provocado un bajo nivel de ingreso per cápita , una inequitativa distribución de la riqueza, lo que conduce a que México cuente con una economía subdesarrollada, a pesar del potencial de crecimiento económico que tiene.

A continuación se analizarán estas cuatro atribuciones referidas con antelación y que se relacionan con otras facultades secundarias que también entran en el ámbito económico.

Empezando por el Presupuesto de Egresos (artículo 74, fracción IV), este es expedido por la Cámara de Diputados y su duración es de un año y que consiste en la autorización de gastos que tiene que erogar la administración pública para prestar servicios públicos. No obstante, ha estos gastos se les debe hacer frente mediante la percepción de recursos, la cual se ACE a través de contribuciones, que son impuestas a los ciudadanos y que a su vez son recaudadas por el Ejecutivo Federal acorde con la Ley de Ingresos (artículo 73,fracción VII), iniciada ante la Cámara de Diputados y después expedida anualmente por el Congreso General, mientras que las dos anteriores prevén situaciones futura, como son la recaudación y la inversión de los impuestos en el año siguiente, la cuanta anual de gastos que el Ejecutivo debe someter ala aprobación de la Cámara de Diputados se refiere a una situación pasada, pues tiene como fin comprobar que durante el año anterior el Ejecutivo se ajustó estrictamente a los gastos autorizados por el presupuesto. El ejecutivo presenta la cuanta anual ante la Cámara de Diputados, pero su examen y aprobación en su caso, que antes incumbían al Congreso de la Unión, corresponde ahora a la propia Cámara de Diputados, de acuerdo con el artículo 74 constitucional, fracción IV.

Ahora bien una crítica generalizada a nuestra Ley Fundamental en cuanto a los preceptos constitucionales que hacen referencia la Presupuesto de Egresos y a la Ley DE Ingresos, es que son irreales y contradictorios. Acorde con la Constitución, los ingresos que se autoricen deben ser los necesarios para cubrir los egresos aprobados. Este mandato de que las finanzas publicas estén en equilibrio no necesariamente debe implicar que en todo momento el gasto público sea igual al ingreso, dado a que estas leyes tienen una temporalidad, dado a que los gravámenes en ellas instituidos, sólo valen durante el ejercicio fiscal para el que fueron autorizados por la Le de Ingresos, en cumplimiento del precepto constitucional. Leyes que de hecho sonde vigencia indefinida, desde el punto de vista constitucional expiran cada año con a Ley de Ingresos que se extingue, para reaparecer al día siguiente con la nueva ley que reitera el impuesto. Si no ocurriera esto último, si se omitiera la inclusión de un impuesto anterior en la Ley de Ingresos del año siguiente, quedaría derogada la ley reguladora del impuesto desaparecido. Tal es la consecuencia de la anualidad del impuesto.

Otra atribución en importancia lo atribuye la discusión y aprobación de decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, que de acuerdo al artículo 74 de la Constitución corresponde únicamente a la Cámara de Diputados. Al respecto este artículo muy controversial en diversos aspectos, el primordial es respecto ala exclusividad que le otorga este precepto a la Cámara de Diputados para saber sobre el Presupuesto de Egresos, disposición que proviene desde la Constitución de 1857, cuando el Congreso Constituyente optó por un sistema unicameral.

El maestro Felipe Tena Ramírez al respecto señala que el artículo 74 de la Ley Fundamental en su fracción IV., advierte un defecto en su redacción en el mencionado artículo toda vez que: al atribuirle la facultad exclusiva a la Cámara de Diputados de aprobar el presupuesto anual de gastos, esta disposición estaría en pugna con la fracción VII del artículo 73, que otorga como facultad del Congreso, esto es de las dos Cámaras, la de imponer las contribuciones

necesarias al cubrir el presupuesto³⁴, por lo tanto Tena Ramírez considera que el artículo 74 constitucional fracción IV debe entenderse en el sentido de que la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero que el Senado las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél. Y de este modo la ya tan referida fracción es congruente con el inciso a h) del artículo 72 que obliga a conocer primero a la Cámara de Diputados de la iniciativa de Ley de Ingresos. Sin embargo, en términos reales, esta disposición constitucional, en donde la Cámara de Diputados sea la única de las dos del Congreso de la Unión que discuta y apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación, se antoja inequitativamente en cuanto a dos aspectos, el primero referente al ejercicio del fasto del gobierno federal y el segundo al sistema de participaciones de los estados y municipios que componen la Federación de lo que se conoce como "participaciones federales" de la recaudación tributaria.³⁵

Debido a que una parte del gasto que ejerce el gobierno federal es en el rubro de inversión en infraestructura, casi toda ella fuera del Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión, es natural que los estados, cada uno en lo particular, tuviesen una opinión al respecto, siendo la forma más eficiente de canalizarla a través del Senado. Por otra parte bajo el sistema de "participaciones Federales", estos recursos se transfieren directamente a los gobiernos estatales y municipales, por lo que los representantes directos de los estados en el Congreso de la Unión, es decir de la Cámara de Senadores, tendrán que tener voz y el voto para decidir al respecto. Por ellos es necesario reformar los artículos 73 y 74, para que la facultad de discutir el Presupuesto de Egresos, sea en realidad atribuible al Congreso General y no prerrogativa exclusiva de la Cámara de Diputados.

³⁵ Ramírez Tena, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, 1990, p.237.

Otra atribución importante en materia económica, principalmente en el ámbito fiscal, señalada específicamente en el artículo 73, fracción VIII, la constituye:

"Artículo 73.- El Congreso tiene la Facultad:

Para 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 produzca un incremento en los ingresos públicos, sálvalos 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."

El espíritu detrás de este mandato es claro, el Gobierno no puede incurrir en deuda pública si esta no se destina a la inversión en infraestructura que permita generar el ingreso que a su vez permita pagar esta deuda.

Aquí lo que vale destacar, es que para que un proyecto sea rentable desde el punto de vista social y genere los ingresos necesarios para que no exista la necesidad de recurrir a impuestos futuros para liquidar la deuda, se requiere que el valor presente neto del proyecto de inversión, valuado a la tasa social, sea positivo. Debido a que no todo endeudamiento público ha sido destinado a financiar proyectos de inversión, ni todos los proyectos de inversión han tenido un valor presente neto positivo, valuado a la tasa social, es necesario establecer un mecanismo de control o establecer una obligatoriedad constitucional de que todo proyecto de inversión que lleve acabo el gobierno federal a sus entidades sea evaluado, por instituciones privadas desde un punto de vista social.

CAPÍTULO CUARTO.

LA POLÍTICA ECONÓMICA MEXICANA ANTE EL LIBRE MERCADO.

4.1. Principios Básicos de la Política Económica para el Desarrollo.

Existen varios caminos que conducen al desarrollo y crecimiento económico de los países, lo anterior sin perjuicio de la diversidad de teorías existentes, que por ahora se encuentran en evolución permanente, en virtud de que en los últimos años la transformación del espacio internacional ha impactado por igual a todos los países y gobiernos del mundo. En palabras de Ackoff, crecimiento y desarrollo no tienen que estar en conflicto, ya que incluso pueden llegar a reforzarse recíprocamente. Mientras que uno contribuye a elevar el nivel de vida el otro favorece el aumento de la calidad de vida. Es así que por décadas los gobiernos de los países han centrado sus esfuerzos en promover el crecimiento y desarrollo económico procurando mayores oportunidades para mejorar el nivel y la calidad de vida de la población en general.

Asimismo, el tema de la equidad y la distribución de la riqueza adquieren valor relevante e importancia suprema por ser un asunto de incumbencia generalizado por todo gobierno que se aprecia en resolver los rezagos y las profundas desigualdades sociales. Adicionalmente, como un principio insoslayable del cual no puede abstraerse ningún gobierno, se encuentra presente el elevado interés por el combate a la pobreza y la marginación de grupos vulnerables que están latentes y permanentemente amenazan con multiplicarse propiciando las consabidas tensiones y conflictos que se expresan en el tejido social. Empero, una política eficaz de combate a la pobreza, debe encarar oportunamente la multiplicidad de factores y causas que determinan la génesis de los problemas aquí planteados, en el

entendido de que se logre superar la experiencia más o menos reciente de las últimas décadas, que se ha generado principalmente bajo el sello de gobiernos de corte neoliberal, donde es notorio observar que las acciones de gobierno encausadas a la solución de estos problemas, han sido limitadas e incluso han estado orientadas a ofrecer soluciones parciales que constituyen paleativos para una sociedad cada día más demandante.

La participación del Estado en la vida económica, política y social de los pueblos, es un hecho bastante difundido e irrefutable que no tiene parangón a su paso por la historia. Es precisamente el Estado, la instancia encargada de controlar y manejar un amplio conjunto de instrumentos de política económica, a través de los cuales, define, interfiere y modifica las reglas del juego económico y del arreglo institucional. Por sus características el Estado ha sido el encargado de controlar las decisiones individuales de producción y consumo, al centrar sus esfuerzos en la asignación y distribución de los recursos, que por definición son escasos y limitados. Por lo anterior, el papel del Estado en la solución y atención de de las tareas acuciantes que plantea el crecimiento y desarrollo, es de suyo un gran reto y desafío que hoy en día nos lleva necesariamente a buscar una nueva reinterpretación de sus funciones y actividades sustantivas, sobre todo a la luz de un nuevo entorno internacional donde el mercado en estos últimos años se ha convertido en el epicentro de la vida política, económica y social de las naciones.

Los mecanismos que impulsan el desarrollo económico, encuentran su sustento en el carácter crucial que tiene la política económica y el arreglo institucional entre diversas instancias gubernamentales que dadas las actuales tendencias cada vez es mas notorio observar las estrechas vinculaciones que las instituciones de gobierno guardan con organismos internacionales como el Banco Mundial (BM); el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco interamericanote Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

La política económica parte del reconocimiento de los problemas y necesidades que afectan el bienestar de la sociedad. En ese sentido, la estrategia para el desarrollo debe estar orientada a atender prioridades que permitan el mejoramiento sostenible del nivel de vida de las personas, lo cual implica necesariamente elevar los niveles de educación, salud y bienestar económico de las familias. La conducción de la política económica ha recaído tradicionalmente en el Estado³⁶, el cual está facultado para disponer de un conjunto muy amplio de instrumentos variados que cubren todas las dimensiones y ámbitos de la vida social referidos al campo de lo político, económico, social, cultural, militar, ecológico, religioso, etc. La experiencia nos revela que el reto es vincular los programas de bienestar social y desarrollo económico en un horizonte de largo plazo, donde adicionalmente estos programas deben estar estrechamente en concordancia con la actual política económica en general.

Por lo tanto, las políticas deben articularse y ceñirse a una política global de desarrollo sustentable, que pondere la justicia social y la soberanía nacional, donde además se permita un esquema predominante de desarrollo económico y organización social, que sirva de equilibrio y contrapeso a las nuevas directrices y pautas del mercado. Para la consecución de tal propósito, el Estado mexicano ha procurado en el marco de su actuación y funciones, diseñar una planeación que sirva de artificio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país.

³⁶Tal como lo refiere Ayala Espino, es difícil, sino imposible una definición de Estado en la cual todo mundo este de acuerdo. Para ello bastaría remitirnos al mundo helénico y comprobar un sin fin de definiciones y conceptos entorno al Estado. Sin embargo para los fines que aquí se persiguen la definición que nos brinda Ayala es sumamente útil, en la cual nos dice que el Estado moderno es una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico. Véase Ayala Espino, José. 1995, p. 14.

4.1. 2. Instituciones y Normas para el Desarrollo Económico.

Comenzaré por explicar que los sectores institucionales, tanto públicos como privados, que están involucrados en el proceso y desarrollo económico de un país, responden a intereses y objetivos particulares claramente diferenciados entre sí, que marcan un sesgo y una forma específica de solucionar los problemas derivados de la producción y acumulación de la riqueza que genera la sociedad. De esta manera el sistema económico de un país constituye el marco dentro del cual se desarrollan actividades públicas y privadas que en ocasiones se refuerzan mutuamente permitiendo la dotación y disponibilidad de factores productivos en las distintas actividades primarias, industriales y de servicios que integran la economía.

En la actualidad podemos observar que los gobiernos y sus organismos intervienen de manera abierta y decidida ya sea para acelerar un proceso de mercado o bien para inhibir su posible expansión, mediante la regulación directa o a través de ciertos programas de subsidios e impuestos que gravan o exentan del pago a ciertos sectores de la economía³⁷. Esta importante consideración permite entender el sentido y la lógica que tiene hoy en día, las decisiones del sector privado basadas en el reconocimiento pleno del mercado que lo justifica como el mecanismo más eficiente para la asignación de los recursos y como el medio más adecuado para obtener una tasa elevada de rentabilidad que asegure el retorno del capital invertido. Sin embargo, no hay que soslayar que el Estado y sus instituciones formales, pese a las reformas económicas y políticas experimentadas en las últimas dos décadas, aún siguen contando con gran capacidad para intervenir en la economía con el propósito de garantizar y asegurar objetivos que el mercado no es capaz de alcanzar por sí solo o de manera automática.

³⁷Debe entenderse por sectores de la economía los referidos al *Sector Primario*: agricultura, ganadería, selvicultura, caza y pesca; *Sector Secundario*: industria básica, generación de energía eléctrica, exploración explotación petrolera, industria siderúrgica y de transformación; y *Sector Terciario*: comunicaciones, transportes, servicios educativos, médicos, bancarios, etc. Ver O.N.U. Manual de Proyectos de Desarrollo Económico

Derivado de lo anterior, se desprende que el marco de actuación del Estado en materia de planificación de las actividades públicas, tiene su sustento a partir de criterios basados en otras consideraciones que expresan el interés por promover un desarrollo social y regional equilibrado de las comunidades mediante la diversificación de la actividad económica, el incremento del Producto Interno Bruto y la generación de empleos. En ese sentido el Estado tendrá como uno de sus propósitos fundamentales conducir un proceso de desarrollo que permita encarar los problemas específicos de coordinación económica, social y política que requieran su atención de manera pronta y expedita.

Así el Estado estará facultado para orientar la función de planeación del desarrollo económico mediante la elaboración de un Plan³⁸ que deben contener las políticas a seguir en los diferentes sectores económicos del país. Asimismo, a fin de lograr alcanzar estas metas los planes deberán desglosarse en programas con objetivos determinados y estos a su vez en proyectos que destaquen los fines específicos de la estrategia de desarrollo planeada por el gobierno. Por consiguiente, el diseño de un plan de desarrollo implica necesariamente la definición de un modelo integral que contemple líneas generales de la estrategia acordada por los diferentes centros de decisión y poder de la estructura de gobierno, donde además se incluyan las orientaciones ideológicas, políticas, económicas y sociales del grupo gobernante que desea llevar a cabo los Programas y Proyectos derivados del Plan en espacio determinado que generalmente se extiende a través de un horizonte de largo plazo

Llegado a este punto, decimos que la planeación económica del Estado mexicano, encuentra su carácter normativo y su base jurídica principalmente en el

³⁸ "El Plan es un documento preparado por el Ejecutivo Federal para normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales, así como para guiar la concertación de sus tareas con los otros poderes de la Unión y con los órdenes estatal y municipal de gobierno. Además este documento debe ser la base par inducir la participación corresponsable del sector social y de los particulares". Ver. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. p.p. X

artículo 26 de la Constitución General de la República que al respecto señala en su primer párrafo:

"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"

Asimismo, mediante la Ley de Planeación se norman los principios básicos conforme a los cuales se lleva a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo, encauzando así las actividades de la Administración Pública Federal.

Es importante destacar que de unos años a la fecha, particularmente a partir de los años ochenta en adelante, las estrategias de desarrollo se han adecuando a la normativa correspondiente que ha sido modificada en virtud de la transformación del espacio económico y los constantes cambios del acontecer mundial propiciados por la globalización y la internacionalización de las economías. Al respecto el gobierno ha efectuado importantes cambios que ha significado tomar importantes decisiones, considerando las condiciones del mercado y el entorno internacional, a diferencia de lo que se realizaba en el pasado donde la planificación era normativa a ultranza y las grandes decisiones se tomaban independientemente de mercado. De esta manera, ahora podemos observar que la planificación económica es sumamente homogénea, lo que hace suponer que haya coherencia en los programas y proyectos tanto en la determinación de objetivos así como en la asignación de recursos.

Empero a pesar de esta nueva realidad, que ha sumado diversas críticas unas a favor y otras en contra, es de destacar que el Estado mexicano ha mantenido su compromiso inalienable con la sociedad, al seguir siendo una institución de carácter social cuyas principales motivaciones están dirigidas a procurar el bienestar de las familias y las personas en un contexto de equidad y justicia social. En mi opinión ese ha sido y será la misión del Estado, aunque cuestionables o no hayan sido los resultados en materia de combate a la pobreza y la marginación social.

4.2 Política Proteccionista y Política de Libre Cambio en México.

Los objetivos de la política comercial externa, pueden ser de dos tipos: proteccionista si tiene como fin crear formas en forma amplia controles y trabas cuantitativas o cualitativas a las importaciones; o de libre cambio, si su objetivo es abrirse a la competencia exterior eliminando todo tipo de trabas a las importaciones.

Hacia la mitad de la década de los ochenta comienza la transición mexicana hacia un "nuevo" modelo de desarrollo económico. Es cierto que unos años antes, presionado por una profunda crisis fiscal, el gobierno federal había empezado a reconsiderar su papel en el proceso de crecimiento. Sin embargo, el primer cambio verdaderamente sustantivo se produjo cuando se abandonó, casi de golpe, la política proteccionista en el ámbito del comercio exterior.

En efecto, por muchas décadas la idea rectora de la política comercial de México había sido típicamente mercantilista, cuyo propósito es acrecentar el poderío de una entidad geográfico-política, además de concebir al comercio internacional como una competencia casi bélica en el que las exportaciones son "buenas" y las importaciones son "malas", y por tanto, en el que una balanza comercial con un excelente superávit es el resultado deseable y para conseguirlo, el gobierno establece trabas de toda índole a las compras de productos provenientes del exterior y fomenta las ventas de productos nacionales (su penetración) en los mercados mundiales.

Durante muchos años, el mercantilismo fue la concepción dominante en la política económica de América Latina, y México no fue la excepción. El enfoque se racionalizó y popularizó con el nombre de "modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones". Como era de esperarse, el esquema funcionó bien en sus primeras etapas, sobre todo cuando su aplicación coincidió con circunstancias externas propicias, como fueron las limitaciones de la oferta durante de la segunda guerra mundial.

El modelo de sustitución de importaciones implica la existencia de un gobierno extremadamente poderoso en materia económica. Ello se explica porque la vida misma de las empresas nacionales depende de la protección oficial que se les brinde contra las importaciones. Pero, además, el enfoque justifica la intervención gubernamental en la economía a lo largo de dos líneas obvias: para regular la actuación de las empresas locales dentro del mercado interno, convertido por efectos del proteccionismo en un coto de caza privado, y para proveer bienes y servicios considerados estratégicos para el proceso de desarrollo -más allá de los bienes públicos usuales.

Hacia el final de los sesenta, la economía mexicana mostraba claramente los síntomas de lo que se llamó después "el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones". En diversas regiones del mundo comenzaban las críticas a la concepción "dirigista" de la economía y, de hecho, se experimentaba ya con un enfoque alternativo de "desarrollo mediante la promoción de las exportaciones". Sin embargo, en México se decidió intentar una profundización del patrón de sustitución de importaciones, procurándose el desarrollo de la industria de bienes de capital (la etapa superior de la sustitución de importaciones).

Las incongruencias de la política macroeconómica aplicada durante los setenta (como la sobre expansión fiscal y monetaria en un contexto de tipo de cambio fijo) añadieron problemas y distorsiones a los creados por la excesiva prolongación del modelo de sustitución de importaciones. La consecuencia inevitable fue una grave crisis financiera, en 1976, en el sector externo que, desafortunadamente, constituyó el primer eslabón de una larga cadena de episodios similares.

El auge petrolero registrado a finales de esa década, alivió la restricción fiscal y externa de la economía mexicana. Sin embargo, en lugar de servir de palanca para reorganizar la planta productiva, se utilizó para continuar con el proteccionismo comercial y con la hipertrofia gubernamental. La crisis de 1982 puso de manifiesto la falta de viabilidad de una fórmula de crecimiento fincada en la explotación de un recurso natural no renovable, en el marco de una economía ineficaz.

La apertura comercial, que arrancó hacia 1985, culminó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en 1994. La rápida reducción de los aranceles, la eliminación de los permisos previos de importación y la supresión de otros impedimentos al comercio externo se tradujeron en una realineación drástica de los precios relativos internos.

El tratado Trilateral de Libre Comercio (TTLC) no es simplemente la abolición o eliminación de tarifas arancelarias, sino que va más allá de una simple integración comercial de nuestro país con Estados Unidos y Canadá. Varias de estas formas de integración económica son: la creación de un área o zona de libre comercio, establecer una unión aduanera, un mercado común, una unión económica o una integración económica total.

En el caso de México con Estados Unidos, no se puede afirmar que esté dando una integración económica total, porque esta presupone, unificación de políticas monetarias, fiscal, social y anticíclica entre otros factores también importantes. Pero lo que sí se puede adelantar es que al menos estamos iniciando una silenciosa marcha de integración económica al bloque de América del Norte, pero particularmente a la economía norteamericana.

Este proceso de integración de nuestra economía a la economía norteamericana, tiene su explicación en el hecho, que nuestro país no es ajeno al proceso de articulación e integración de los mercados nacionales, al contrario la política de ajuste macroeconómico y de cambio estructural aplicada durante 1982-1988, está inmersa en las mutaciones que se están desarrollando en la economía mundial, basta recordar que donde más énfasis hubo en la nueva estrategia de desarrollo fue en impulsar el cambio estructural en el sector externo, siendo uno de los ejes de la nueva política económica.

4.2.1 La Política Económica Exterior Mexicana y sus Efectos Ante el Libre Mercado.

La política exterior constituye un mecanismo fundamental que determina el logro de los propósitos de una nación. Su estudio resulta significativo puesto que es un instrumento que busca, en el exterior, aquellos elementos susceptibles de satisfacer las necesidades internas.

En los últimos años, el ambiente externo ocupa un lugar cada vez más importante en el desarrollo económico, político y social de los países. Inclusive, muchas veces el sector externo ejerce mayores presiones o representa una supremacía sobre las condiciones internas de cada país. Por ello, frente a los cambios que la sociedad internacional está experimentando últimamente, el papel de la política exterior será determinante para la inserción de cada nación en la conformación de las estructuras mundiales por venir y en las consecuencias que se produzcan al interior de todos los países. Para el caso de México, estas apreciaciones resultan muy acertadas, ya que recientemente empezó a dirigir su mirada hacia los asuntos exógenos con mayor atención y, como consecuencia, los aspectos exteriores influyen, en la actualidad, de una forma más determinante en la vida nacional de sus habitantes.

En los últimos años la política exterior de México ha tenido un marcado sesgo hacia los asuntos económicos. Durante la administración de Miguel de la Madrid, de 1982 a 1988, los asuntos de la deuda externa y la apertura comercial fueron ejes de la política exterior, aunque México tuvo una presencia importante en asuntos de seguridad como fueron los casos de Contadora y el Grupo de los Seis. Sin embargo, a partir del periodo presidencial de Salinas de Gortari la política exterior tuvo una orientación más económica. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la firma de otros acuerdos comerciales, el ingreso a diferentes organizaciones como la OCDE y la APEC, la deuda externa, las inversiones extranjeras y las privatizaciones fueron prácticamente el hilo conductor de la política exterior mexicana de 1988 a 1994. En la administración zedillista la política exterior de México se enfocó, primero,

a la solución de la crisis financiera que se desató a finales de 1994. Más adelante, el tema más destacado de la diplomacia mexicana ha sido la búsqueda de un tratado de libre comercio con la Unión Europea. Aquí no se argumenta que la diplomacia mexicana no atiende otros asuntos de la agenda de política exterior. Sin embargo, parece que la administración zedillista sólo se dedica a cumplir con los compromisos internacionales previamente adquiridos.

La política económica de las recientes administraciones ha experimentado cambios acelerados, mientras que los cambios en el marco político han sido demasiado lentos y poco significativos. En cuanto a la relación entre la política interna y externa en el ámbito económico ambas han sido congruentes, puesto que al interior la política económica se basó en la corriente neoliberal, caracterizada por la disminución de la participación del Estado en la economía, la instrumentación de topes salariales, la desregulación y venta de empresas paraestatales, mientras que al exterior la política fue de puertas abiertas a la inversión extranjera, de libre comercio y de renegociación de la deuda externa.

Es evidente que a partir de la década de los noventas, lo económico domino a lo político. En este sentido, la agenda de la política exterior de la mayoría de los países, priorizo el comercio e inversiones.

Bajo este concepto, las relaciones internacionales de México no han sido distintas y se han centrado en buena medida en los temas de carácter económico, como la renegociación de la deuda externa, así como la promoción de nuevas y may efectivas formas de relacionarse con el mundo. De igual modo se ha procurado por promover mejores políticas hospitalarias para la Inversión Extranjera Directa, así como una mayor participación en los foros económicos, la negociación de un Tratado de Libre comercio con América del Norte; la búsqueda de contrapesos a la presencia de los Estados Unidos; negociación de nuevos esquemas comerciales y de intercambio con América Latina, igualmente que en Centro América y el Caribe.

Los principios de la política exterior tiene su fundamento en la Constitución y lo ha construido a lo largo de su historia. Los principios e igualdad jurídica de los estados, así como la autodeterminación y no intervención en sus asuntos internos, el respeto a la soberanía de las naciones y el arreglo pacífico de las controversias, han sido constantes en la política exterior de México.

Sin embargo, uno de los rasgos principales de la política exterior de México en los últimos años ha sido su reducida capacidad de negociación internacional. Esta debilidad del poder negociador de la diplomacia mexicana se debe en gran medida a la dependencia económica de México frente al sector externo. El peso de la deuda externa, la concentración comercial hacia el mercado de Estados Unidos, la influencia de las empresas multinacionales, la desventaja de tener una fuente dominante de inversiones extranjeras y los problemas económicos internos, principalmente la crisis de 1995, han provocado que México tenga un margen reducido de negociación.

Los críticos a este supuesto podrían argumentar que México sí ha gozado de una capacidad de negociación internacional adecuada. Inclusive pondrían como ejemplo el TLCAN y el proceso de negociación de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea. Sin embargo, esos eventos se deben más a circunstancias coyunturales que a una alta capacidad negociadora de México. El TLCAN, por ejemplo, fue aceptado por Estados Unidos básicamente por las siguientes razones:

- 1) pérdida de su hegemonía económica frente a otros polos;
- 2) el temor al fracaso de la Ronda Uruguay;
- 3) a la creciente globalización económica mundial y
- 4) al fin de la Guerra Fria. En la mayoría de estos casos, México estuvo ausente o su participación fue limitada.

Ahora bien, un grave error de los diseñadores de la política exterior mexicana es que no han sabido utilizar la debilidad del país para incrementar su capacidad de negociación internacional. Por ejemplo, si se argumenta que graves problemas económicos en México pueden afectar a Estados Unidos y a otras naciones,

entonces los tomadores de decisiones mexicanos tendrían un amplio margen de negociación. El temor de Estados Unidos a una ola de migrantes mexicanos, a una reducción del poder de compra de los mexicanos que pueden adquirir sus productos y a la pérdida económica de los empresarios estadounidenses que han invertido en México, lo obligaría a aceptar muchos de los términos que los negociadores mexicanos podrían imponer.

4.3. Coincidencias y Contradicciones Entre el Espíritu Constitucional de la Política económica Exterior y el Libre Mercado.

A lo largo de la historia mexicana, la política exterior había tenido una congruencia con el proceso de consolidación del Estado-nación. Es decir, entre más evolucionaba el Estado mexicano, su política exterior era más compleja en su elaboración, más plural en términos ideológicos, más multidireccional en criterios regionales y más multitemática. Sin embargo, a partir del cambio estructural modernizador que se inició con De la Madrid, que se intensificó con Salinas de Gortari y que continuó con Zedillo, la política exterior ha sufrido un retroceso en términos de su proyecto nacional. En primer lugar, esta política tiene un sesgo económico muy marcado. En segundo, hay una concentración en la relación con los países del norte (Estados Unidos y miembros de la OCDE). En tercero, el gobierno mexicano ponderó los intereses a corto plazo, sacrificando los de largo alcance.

En el marco del proyecto nacional emanado de la Revolución Mexicana, las últimas administraciones en apariencia continuaron actuando en el marco de los principios tradicionales de política exterior. Sin embargo, ante un mundo cada vez más globalizado e interdependiente y de acuerdo a las acciones que los últimos gobiernos han llevado a cabo, como el TLCAN y la firma de la cláusula democrática frente a la Unión Europea, estos principios parecen no tener congruencia ni vigencia. Esto hace suponer que México está abandonando definitivamente su proyecto de nación que emanó con la Constitución de 1917 y lo cambió por un proyecto basado en una ideología neoliberal que fue impuesto sin el consentimiento de los mexicanos y que ha respondido más a las preocupaciones del grupo en el poder, a los intereses

de los que detentan el poder económico y a las presiones de los agentes externos. Por ello, México debe reorientar su proyecto de política exterior para así responder más a las demandas internas.

CONCLUSIONES.

P PRIMERA. El Estado como organización social, regulado por un orden jurídico supremo, debe de cumplir con su función primordial, consistente en proporcionar el bienestar social, traducido en la creación y distribución equitativa de la riqueza a fin de garantizar el desarrollo económico, político y social de sus integrantes.

SEGUNDA. El Estado Moderno debe intervenir en la economía para garantizar que los miembros de la comunidad política tengan acceso a un mejor nivel de vida, lo cual esta sujeto en gran medida del sistema económico que se adopte.

TERCERA. El orden jurídico y el sistema económico comprenden una dualidad en la que el primero, cumple con la función de regular la operación del segundo, por medio de normas que equilibran los factores económicos de la producción y de las condiciones de vida de la sociedad.

CUARTA. La Constitución, organizada como un imperativo categórico de la razón humana, tiene como objetivo organizar y regular el proceso económico, estableciendo los principios y las bases para elaborar los planes y programas de gobierno que orientan las decisiones de gobierno en beneficio del pueblo; finalidad que generalmente no se cumple toda vez que en nuestro país como en la mayoría de los estados modernos cada vez crece más la pobreza extrema.

QUINTA. Con las reformas del 3 de febrero de 1983, a los artículos 25 y 26, relacionados con los también reformados 27, 28 y 73, de nuestra Constitución, se

eleva a rango constitucional la intervención estatal en la economía, constituyendo con ello el elemento dorsal de la estructura del sistema económico mexicano, reconociendo y legitimando la rectoría del Estado en la economía. No obstante ello, en los hechos los últimos gobiernos de nuestro país han abdicado de ejercitar esta importante facultad en materia económica.

SEXTA. Se debe reformar la Constitución para implementar un modelo que contenga explícitamente un sistema de premios y castigos que incite a los funcionarios públicos a cumplir con los mandatos de la constitución en materia económica y, en consecuencia sus acciones se encaminen a alcanzar el bienestar social.

SÉPTIMA. Se debe crear un nuevo marco jurídico que permita a la población acceder oportunamente y eficientemente sobre las acciones de gobierno, así como su participación en la formulación y en la evaluación de los programas económicos.

OCTAVA. La planeación económica, como conjunto de medidas, establece y determina objetivos sociales y económicos a realizar, tomando en cuenta el interés general y determinado los medios para alcanzarlos, no dejando con ello la actividad económica en su totalidad al arbitrio de los particulares: lamentablemente en nuestro país los planes y programas económicos solo quedan en el papel pues no se cumplen en la práctica.

NOVENA. La política exterior de México ha experimentado una transformación significativa a partir de los años ochenta. Por un lado, la posición de México frente al exterior pasó de ser una política con bases progresistas e idealistas a una más conservadora y más alineada a las corrientes neoliberalistas. De igual manera, la política exterior mexicana transitó de una relativa autonomía a una política dependiente de los diversos polos económicos. México acentuó su dependencia

comercial y financiera con respecto al sector externo, lo que se ha traducido en una mayor pobreza y desempleo de grandes sectores de la población.

DÉCIMA. El cambio en la política exterior de México tuvo su sustento en las nuevas condiciones tanto internas como externas del país. En el ámbito interno, la política neoliberal que impulsó el cambio estructural transformó la situación económica interna; de una política económica orientada hacia la sustitución de importaciones se pasó a una política de apertura comercial, que lejos de traducirse en un mayor bienestar para la población ha generado una mayor pobreza, tal como lo señalan las estadísticas del INEGI y de la O N U.

DÉCIMA PRIMERA. La política exterior mexicana se ha manifestado en forma dubitativa pues ha hecho mayor énfasis en los asuntos económicos; ha concentrado sus relaciones hacia Estados Unidos, ha aceptado el factor externo como uno de los principales motores y se ha alejado del proyecto nacional originalmente trazado después de la Revolución de 1910. Esto sin lugar a dudas, se debe a las presiones internas, al nuevo contexto internacional, a los problemas económicos y, sobre todo, a la urgencia por lograr los objetivos que a corto plazo han planteado las últimas administraciones. Por todo lo anterior, el Estado Mexicano debe de redefinir su política económica y social de manera urgente a fin de atender los problemas de seguridad y pobreza en que se encuentran grandes sectores de la población mexicana, para ello se propone lo siguiente:

a) Se debe de enmarcar dentro de un capítulo de carácter económico a los artículos 25, 26, 27 y 28, toda vez que sus lineamientos generales, están encaminados a las regulaciones de relaciones sociales y no limitados a las garantías individuales.

b) Se deben establecer los mecanismos necesarios para que los funcionarios públicos electos respondan ante la sociedad por sus actos, así como también

incentivarlos políticamente para darle continuidad a los buenos proyectos en los futuros periodos presidenciales;

c) Se debe implementar una política exterior que se sustente en objetivos concretos y estrategias adecuadas que estén orientados a mejorar de forma directa las condiciones internas; que se fundamente en el proyecto de nación que **democráticamente** los mexicanos elijan; que sea más democrática aceptando la participación de la sociedad civil; que busque mejorar su posición negociadora frente a otras naciones, principalmente Estados Unidos; que se retroalimente con la política interna; que busque reducir la influencia de los intereses extranjeros; que defienda y fortalezca la soberanía del país y, lo más importante, que verdaderamente responda al interés de la nación.

BIBLIOGRAFÍA

Arteaga Nava, Elizur. DERECHO CONSTITUCIONAL. Tomo I, México, Porrúa.

Blanco, Víctor. ANÁLISIS DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPROPIA POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA LOS INMUEBLES PROPIEDAD PARTICULAR QUE SE SEÑALAN, PUBLICADO EN EL DOF DEL 11 DE OCTUBRE DE 1985. México, Instituto Tecnológico de México, 1985

Burgoa Orihuela, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 11ª ed., México, Porrúa, 1997.

Burgoa Orihuela, Ignacio. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. México, Porrúa, 1998.

Cárdenas, Enrique. LA POLÍTICA ECONÓMICA EN MÉXICO. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Carpizo, Jorge. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. México, UNAM, 1980.

Carpizo, Jorge. LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917. México, Porrúa, 1997.

Cosío, José Ramón y otros. LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN. Tomo I, México, Distribuciones Fontamara, 1997.

Cosío Villegas, Daniel. LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y SUS CRÍTICOS.
MÉXICO. Clío, 1997.

De Pina, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. 8ª ed., México, Porrúa, 1989.

Díaz Møller, Luis. LA PROPIEDAD. 1ª ed., Santiago de Chile, Adres Bello,
1972.

Fava Biseca, Jacinto. RECTORIA del Estado Mexicano y Economía Mixta.
México, Porrúa, 1987.

García Manies, Eduardo. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO.
México, Porrúa, 1968.

Izquierdo Muciño, Martha. GARANTIA INDIVIDUALES. 1ª ed., México,
Universidad Autónoma del Estado de México, 1998.

Kelsen, Hans. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO.
(Traducción. De Eduardo García Maynez), Textos Universitarios

Martínez, Roberto. MÉXICO: ELEMENTOS PARA EL ESTUDIO
ESTRUCTURAL DE SU ECONOMÍA. México, UNAM, 1972.

Méndez, Silvestre y otros. PROBLEMAS Y POLÍTICA ECONÓMICOS DE
MÉXICO. México, Interamericana, 1985.

Moreno, Daniel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. México, Porrúa,
1993.

Palacios Luna, Manuel R. EL DERECHO ECONÓMICO EN MÉXICO. México,
Porrúa, México, 1993.

Pueblito Pelisio, Arturo. ELEMENTOS ECONÓMICOS EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO. México, Limusa, 1982.

Rabasa O. Emilio. HISTORIA DE LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS. 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994.

Rabasa O. Emilio y otros. MEXICANO ESTÁ ES TU CONSTITUCIÓN. México, Porrúa.

Rangel Couto, Hugo. EL DERECHO ECONÓMICO. MÉXICO, Porrúa, 1980.

Seara, Vázquez, Modesto. DERECHO INTERNACIONLA PÚBLICO. 17ª ed., México, Porrúa, 2001

Tena Ramírez, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO. 9ª ed, México, Porrúa

Torrent, Eduardo. HISTORIA DEL BANCO DE MÉXICO. Volumen I, México, Banco de México, 1982.

Villareal González, Diana. POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL DE MÉXICO. 1ª ed., México, UAM Xochimilco, 2000.

White, Eduardo y otros. ESTUDIOS DE DERECHO ECONÓMICO II. México, UNAM, 1977.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CÓDIGO CIVIL.

LEY DE EXPROPIACIÓN.

LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.

LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.

LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

LEY DE PLANEACIÓN.

LEY DE COMERCIO EXTERIOR.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO.

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.