



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

Facultad de Derecho

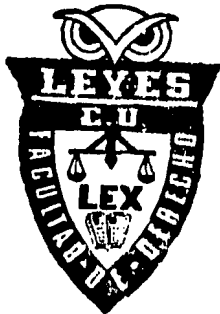
LA PLANEACION ECONOMICA COMO  
INSTITUCION JURIDICA.

**T E S I S**

Que para obtener el Título de  
LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

**MARIA ROSALVA LOZA CANO**



México, D. F.



FACULTAD DE DERECHO  
COORDINACION DE EXAMENES  
PROFESIONALES



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

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

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

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

INDICE.

	Pág.
Prólogo . . . . .	I
<u>CAPITULO I.-PLANEACION ECONOMICA JURIDICA . . . . .</u>	<u>1</u>
1.-Aspectos generales . . . . .	1'
2.-Definición . . . . .	12
3.- Planeación Democrática . . . . .	19
a).-Preámbulo de la Constitución Francesa de ---- 1946 . . . . .	40
b).-Preámbulo de la Constitución Política de los_ Estados Unidos de Norteamérica. . . . .	46
4.-Planeación Imperativa . . . . .	57
a).-Normas Constitucionales de la U.R.S.S. . . . .	68
b).-Normas Constitucionales de la República Popular China . . . . .	76
5.-El sistema democrático mexicano como un siste- ma de vida. . . . .	82
<u>CAPITULO II.-LA CONSTITUCION DE 1917 Y LAS FACUL- TADES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATE- RIA ECONOMICA . . . . .</u>	<u>90</u>
1.-El Congreso Constituyente de 1916-1917 . . . . .	91
2.-Los artículos 27, 28, 29, 65, 73 fracción VII, 115 y 131 de la Constitución Política de los - Estados Unidos Mexicanos. . . . .	113
3.-La Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal - en Materia Económica . . . . .	166
4.- La Ley de Planeación General de la República_ de 12 de julio de 1930 . . . . .	176
<u>CAPITULO III.-CONSAGRACION CONSTITUCIONAL DE LA - PLANEACION ECONOMICA EN MEXICO. . . . .</u>	<u>184</u>
1.-Necesidad de crear un capítulo económico en la Constitución Política de México . . . . .	185.

2.-Análisis jurídico económico de las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27 fracción -- XX y 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F de la Constitución, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983 . . . . .	190
<u>CAPITULO IV.-LA LEY DE PLANEACION EN VIGOR</u> . . . . .	213
1.-Organos del Estado que intervienen en la planeación.Plan Nacional de Desarrollo . . . . .	214
2.-Programas sectoriales, regionales, institucionales, especiales y anuales . . . . .	225
3.-Relación necesaria entre los programas, el -- Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos -- de la Federación . . . . .	232
4.-Ejecución del Plan y los programas.Intervención del sector social y del sector privado . . . . .	237
5.-Responsabilidades de los funcionarios . . . . .	241
<u>CONCLUSIONES</u> . . . . .	248
<u>BIBLIOGRAFIA</u> . . . . .	251.



PROLOGO

Todos conocemos que los complejos problemas que plantean las sociedades contemporáneas, en continuo crecimiento demográfico, con recursos materiales, financieros, tecnológicos y científicos escasos, y la existencia de múltiples acciones que su solución representa, han determinado que la gran mayoría de los Estados modernos intervengan abiertamente en la vida económica de sus habitantes, erigiéndose en rectores de la economía, encausando y dirigiendo su curso a fin de conseguir el desenvolvimiento económico y social.

Sabemos también que la necesidad de los órganos de la Administración Pública de contar con un medio que les permita coordinar armónicamente su ingerencia en los innumerables sectores de la vida social, ha determinado que el Derecho les faculte para llevar a cabo la planeación económica.

Sin embargo de lo anterior, la reciente reforma al artículo 26 de nuestra Constitución Política, hizo surgir en mí una gran inquietud jurídica, fundamentalmente el deseo de investigar si al instituirse la planeación del desarrollo económico y social, se respetaba la esencia de nuestra ley fundamental. Este hecho motivó el presente estudio.

En el primer capítulo se da un concepto general de planeación económica y se analizan las disposiciones constitucionales de Francia, Estados Unidos de Norteamérica, de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y de la República Popular China, a fin de destacar por una parte, su carácter de institución jurídica, y por otra, los elementos en que debe basarse la distinción entre planeación indicativa o democrática y planeación imperativa o autoritaria.

En el capítulo segundo se mencionan los principales planteamientos que se hicieron valer en el seno del Congreso Constituyente de 1916-1917, y que culminaron en la creación de un Estado notablemente intervencionista en la vida económica de la nación; además se estudian los preceptos constitucionales que otorgan a la entidad pública la facultad de erigirse en rectora del desarrollo económico y social, y la proyección que esos dispositivos han tenido en ordenamientos jurídicos de trascendental importancia como la Ley de Atribuciones al Ejecutivo Federal en Materia Económica.

En el capítulo tercero se examinan las reformas a diversos artículos de nuestra Carta Magna, publicados en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983, que en forma expresa y categórica ordenan las actividades estatales relativas a la rectoría del Estado y otorgan rango constitucional a la planeación democrática, aludiendo además al requisito de existencia que a mi juicio ésta debe reunir, y a los efectos jurídicos que produce frente a los gobernados.

Por último, en el capítulo cuarto se hace mención a los principios legales básicos a que debe sujetarse la planeación del desarrollo, así como a las facultades que tiene el Poder Ejecutivo Federal para lograr el cumplimiento de los planes.

CAPITULO I

PLANEACION ECONOMICA JURIDICA.

- 1.- Aspectos generales.
- 2.- Definición.
- 3.- Planeación democrática.
  - a).-Preámbulo de la Constitución Francesa de 1946.
  - b).-Preámbulo de la Constitución Política de los Estados Unidos de Norteamérica.
- 4.-Planeación imperativa.
  - a).-Normas constitucionales de la U.R.S.S.
  - b).-Normas constitucionales de la República Popular China.
- 5.- El sistema democrático mexicano como un sistema de vida.

LA PLANEACION ECONOMICA COMO INSTITUCION  
JURIDICA.

1.- Aspectos generales.

Para comprender a la planeación en toda su implicación jurídica, económica y social, esto es, para entenderla como institución e instrumento del Derecho Económico Mexicano, es necesario que previamente hagamos una breve referencia a la intervención del Estado en la vida económica de sus habitantes.

En razón de las ideologías surgidas a partir de la aparición del liberalismo, se han suscitado varias discusiones relacionadas con dicho fenómeno intervencionista.

Adam Smith, máximo exponente del pensamiento liberal e individualista, consideraba que el Estado no debía intervenir en las relaciones económicas de los particulares, debiendo limitarse a las funciones propias del mismo, es decir, sería un simple vigilante de las situaciones o acontecimientos existentes, para imponer el derecho únicamente cuando los intereses de los hombres entraran en conflicto; por tanto la actuación estatal en la vida económica era inexistente, salvo en dos casos excepcionales: fabricación de armas y prestación de servicios de correos. A este Estado se le da el nombre de "Estado gendarme" y encuentra su fundamento en el principio de la escuela francesa de "dejar hacer, dejar pasar", al amparo del cual se generaron grandes desigualdades entre los hombres, tanto en el ámbito social como en el económico.

Posteriormente otros autores de la corriente o escuela socialista como Carlos Fourier, Roberto Owen, Luis Blanc, Proudhon, - todos ellos partidarios de una mayor intervención estatal, juzgaban que dicha ingerencia lejos de ser perjudicial era necesaria para lograr una mejor distribución de la riqueza.

Más tarde surgió la figura de Carlos Marx, quien se manifestó en favor de la desaparición de la propiedad privada, institu-

ción pilar del pensamiento individualista y liberal, por considerar que ésta era la principal causa de la desigualdad entre los hombres. Propuso la implantación de un régimen en el que la propiedad fuese comunal, de aquí el nombre de comunismo que se ha dado a su doctrina. Afirmó que solo son libres aquellos hombres que son propietarios y que únicamente en un régimen comunal, todos los hombres alcanzan la libertad, porque en él todos son propietarios. El hombre solo puede tener en propiedad privada los bienes de consumo para su uso personal y se encuentra imposibilitado para llegar a poseer bienes de producción, ya que éstos son de propiedad comunal, para evitar así la explotación del hombre por el hombre.

La teoría de Marx ha sostenido como objetivo la desaparición del Estado para dar lugar a una confederación de servicios públicos de carácter puramente administrativo, pero en el camino para la consecución de este fin, se ha presentado una etapa que recibe el nombre de "dictadura del proletariado", misma que vive actualmente la Unión Soviética, y de la que no ha podido salir; la economía es planificada, dirigida e impuesta por el gobierno.

En la actualidad, la tendencia mundial es hacia una mayor intervención estatal en la vida económica de los pueblos ( 1 ). En algunos países el intervencionismo es mayor que en otros, lo que depende de la estructura jurídico-política que cada nación haya dado o aceptado dar al Estado, así como de las directrices que al respecto señalen los órganos de gobierno competentes. Este grado variable de ingerencia, no obsta para afirmar que si bien es cierto que el Estado se justifica en función de los fines para los que es creado, y que éstos solo pueden ser especificados atendiendo al ente público particularmente considerado, los estados modernos presentan una finalidad común: el obtener el desarrollo económico y social. En efecto, hoy en día una parte importante de la actividad pública depende a elevar el nivel de vida de los sectores humanos mayoritarios de la población, para asegurarles una existencia decorosa que

( 1 ).- Rangel Couto, Hugo. " El Derecho Económico". la Edición. Ed.-  
Porra, S.A. México, 1980. p. 23.

permita el progreso del ser humano como principal exigencia de justicia social. Para lograr esta finalidad, los Estados intervienen franca y deliberadamente en la realidad económica, asumiendo la función de rotores de la misma, encauzándola y planificándola.

Cabe señalar que la mayor o menor ingerencia del Estado en el proceso económico, da lugar a tres tipos de regímenes:

-El régimen económico capitalista o de economía de mercado, caracterizado por una intervención restringida de la entidad pública, por la existencia del derecho de propiedad privada sobre los bienes de producción y un amplio campo de libertad para los gobernados, quienes además actúan estimulados por el motivo de lucro.

( 2 )

-El régimen socialista o de economía centralizada, en el que los medios de producción son de propiedad colectiva y la economía es planeada por el Estado; existe un reducido ámbito de libertad económica para los campesinos a quienes el gobierno otorga una pequeña parcela, así como para los pequeños productores artesanales.

En este régimen, el excedente económico del proceso de producción, al que se le llama "interés material" o beneficio, también corresponde a la colectividad, ya que se entrega a los trabajadores en forma de premios o bonificaciones como recompensa a sus méritos personales. ( 3 )

-El régimen de economía mixta es aquel en que el Estado conduce el desarrollo económico y social, sin desconocer el derecho de propiedad privada de los bienes de producción, ni otras libertades de los particulares en el proceso económico, derechos que a la vez que reconoce como garantías del gobernado, los limita cuando así lo exige el interés social.

Ahora, independientemente de la estructura jurídico-política que cada Estado posea, y por ende, del sistema económico que

( 2 ).- Lange, Oskar. "Ensayos sobre Planificación Económica." Ed. Ariel. Madrid, 1970. Pp. 9 a 15.

( 3 ).- Heiman, Eduard. "Teoría Social de los Sistemas Económicos" Tr. de Santiago Martínez Haba. Ed. Tecnos. Madrid, 1968 -- p. 296.

practique, podemos observar que las sociedades contemporáneas se caracterizan por la existencia de grandes y profundas diferencias en el nivel de vida de las clases sociales, por la miseria en que se encuentran inmersos los sectores mayoritarios de la población - cuya única fuente económica de subsistencia la constituye su energía laboral, de aquí que los gobiernos busquen, como ya dijimos, - elevar el nivel de vida, allegándose al efecto instrumentos, técnicas, políticas y en fin, todos los medios que permitan impulsar y obtener un crecimiento de sus economías.

Por la razón anterior, el crecimiento o desarrollo de la economía, el desenvolvimiento económico-social, constituyen hoy en día un tema fundamental tanto para la Economía como para la Política, y obviamente para el Derecho Económico, y es que como afirma Jan Timbergen "La actuación del gobierno a fin de promover el desarrollo económico, se ha convertido en una necesidad, fundamentalmente en aquellos países que tienen un bajo nivel de vida o bienes material". ( 4 )

A nivel internacional, los acontecimientos que determinan el hecho de tomar conciencia del desarrollo y los problemas -- que plantea, son los siguientes:

-Las dos guerras mundiales, que obligaron a los países beligerantes a hacer frente a la reconstrucción de sus economías, y al terminar la segunda conflagración, el deseo manifestado por los países desarrollados de contribuir al desenvolvimiento de los países subdesarrollados.( 5 )

-La primera gran depresión del año de 1930.

-El gran crecimiento logrado en las economías socialistas, sobre todo en la U.R.S.S. y en China, después de un período de revolución social y de haber llevado a la práctica la planificación

( 4 ) .-Timbergen, Jan. "La Planeación del Desarrollo". Tr. de Javier Márquez. 6<sup>a</sup> reimpresión. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1974.p.7.

( 5 ) .-Gutiérrez Eduardo. "Los Planes de Desarrollo Social de México", en "El Derecho en los Planes de Desarrollo Económico y Social de México", Revista de la Facultad de Derecho, UNAM. México, 1964.p. 97.

ción de su economía. ( 6 )

-La independencia política lograda por países dominados en forma de coloniaje o semicolonaje, por las principales potencias capitalistas; para aquéllos, la cuestión prioritaria a la que deben enfrentarse consiste en la reconstrucción, crecimiento y desarrollo de su economía. ( 7 )

Lógicamente que la importancia creciente del intervencionismo estatal para lograr el desarrollo socioeconómico, y del método que para conseguirlo normalmente se emplea, esto es, la planeación, han producido una gran inquietud en países con economía de mercado y aún en aquellos de economía mixta, surgiendo la controversia acerca de la eficacia de la planeación, y del riesgo que ella implica al poner en peligro las garantías y libertades de los gobernados. Eduardo Suárez (8), menciona que en el campo teórico las opiniones se han dividido en dos sectores, uno la condena y otro la admite. El representante típico del primero, es el profesor austriaco Friederich Hayek, el que si bien reconoce como saludable cierta intervención del Estado a fin de controlar las fuerzas del mercado y la libre competencia, se pronuncia en contra de la total programación y dirección de la economía, utilizando como medio la planeación del desarrollo, fijando las metas económicas y sociales de la colectividad, fijando las condiciones de trabajo, niveles de producción, etc., etc., pues estima que esta política conlleva necesariamente la dictadura política del Estado, apartándose se éste del régimen de Derecho característico de los sistemas democráticos.

En el segundo grupo, el citado autor hace destacar la opinión de la escritora inglesa Bárbara Wootton, la que sostiene que nada se opone a que en un país democrático el gobierno planifique que el desarrollo de la economía y simultáneamente respete la exis

( 6 ) .-Aftalión, R. Enrique. "El Derecho Penal Social-Económico en el VI Congreso Internacional de Derecho Penal (Roma, 1953)", en "Derecho Penal Administrativo". Ed. Arayú. Bs. Aires, 1955. p. 31

{ 7 } .-Lange, Oskar. Ob. cit. p. 22.

{ 8 } .-Suárez, Eduardo. Ob. cit. p. 97.



tencia de las libertades de los gobernados, aunque necesariamente tendrá que imponer a éstas ciertas limitaciones. El sector público puede programar su propia inversión así como una parte importante de la del sector privado; éste a su vez puede formular por propia iniciativa sus planes de producción, inversión y ahorro, guiándose por las directrices marcadas por aquél. Ahora, para lograr la ejecución de los planes, el Estado democrático no necesita imponer autoritariamente su observancia a los particulares, ya que cuenta con una amplia gama de medios a través de los cuales puede obtener ese resultado, como son la política fiscal, monetaria, crediticia, la regulación del comercio internacional, el otorgamiento de subsidios, etc., etc.

El propio Eduardo Suárez hace una breve reseña de la situación mundial a fin de evidenciar que la planeación se ha convertido en una práctica cotidiana, y así menciona que los países comunistas planean sus economías apogándose más o menos al modelo de la Unión Soviética; el desarrollo en el lejano oriente se sujeta a rigurosa planeación; Estados Unidos, "el país más partidario de la libre concurrencia", al implantar el Plan Marshall impuso como condición a los países devastados por la segunda guerra mundial, el planificar tanto la inversión pública como la inversión privada. Además Estados Unidos cuenta con una importante agencia para el estudio y elaboración de planes de desarrollo, la Asociación de Planeación Nacional. Los organismos financieros internacionales, por regla general sujetan el otorgamiento de créditos a los planes de desarrollo que presenten los países solicitantes; la ONU y las comisiones económicas creadas por ella, contribuyen a la difusión de las ventajas de la planeación.

Nosotros estimamos que los Estados modernos aunque no sean ni pretendan ser socialistas, se han visto en la ineludible necesidad de allegarse un método científico que les permita impulsar y coordinar el desarrollo integral de su economía y cumplir así los fines implícitos en su concepción intervencionista. Por --

otra parte, el determinar si la planeación es contraria a un Estado de Derecho por vulnerar las libertades de los particulares en materia económica, constituye una cuestión que no puede juzgarse a nivel general, por tanto será indispensable analizarla a la luz — del ordenamiento jurídico fundamental del Estado particularmente — considerado, puesto que en tal derecho primario quedan definidos — los objetivos teleológicos de contenido político, social, cultural y económico que se atribuyan a la entidad pública, demarcando su — competencia y facultades para lograrlos, y preservando un ámbito — de libertad a los particulares. ( 9 )

Por lo que toca a nuestro país, a reserva de tratar este punto con mayor detalle en los apartados siguientes, podemos decir desde ahora que la Constitución Política de 1917, recogiendo la — problemática socioeconómica que vivía la nación, estructuró a un Es tado Mexicano encargado de transformar las condiciones económicas, políticas y sociales, efecto para el cual se le atribuyó una gama de facultades que implican su intervención en la vida económica, — orientando y dirigiendo su curso a fin de lograr una "distribución equitativa de la riqueza pública", según se consigna en el artículo 27 de dicho ordenamiento. Asimismo nuestro máximo ordenamiento legal reconoce y garantiza una serie de derechos de libertad y seguridad jurídica a los particulares y a las entidades sociales. — Por tanto, entre dirigismo estatal, garantías individuales y garan tías sociales, no podemos decir que exista contradicción, uno y — otras se deben armonizar, interrelacionándose y complementándose — en el proceso económico nacional.

Por último, conviene dejar aclarada la connotación preci sa de desenvolvimiento económico y social que para efectos del pre sente estudio utilizamos, ya que en muchas mentes desarrollo, crecimiento, progreso y desenvolvimiento son sinónimos que indican — un aumento en la producción de satisfactores, ya sea como consecuencia de una expansión horizontal o bien como resultado de una mejora cualitativa en las condiciones de producción. El maestro Ran

-----  
( 9 ).- Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". la Edi ción. Ed. Porrúa, S. A. México 1983.p.326.

gel Couto menciona que en el campo teórico existen diferencias específicas entre dichos conceptos, toda vez que el avance de una economía reconoce siete estadios distintos según los cambios cualitativos o cuantitativos que se registren en la producción de satisfactores, en relación con el volumen de la población, sin que necesariamente en la realidad de un país deban presentarse todos, ni su aparición esté sujeta a un orden determinado (10). Estas situaciones son: regresión, contracción, estancamiento, crecimiento, de sarrollo, progreso y desenvolvimiento.

La regresión consiste en una disminución de satisfactores de las necesidades de los miembros de una comunidad, debido a la extinción de recursos naturales no renovables o a la disminución de recursos renovales, de aquí que "La magnitud económica del país se reduce y el nivel de vida baja." ( 11 )

En la contracción nos encontramos con que simultáneamente a la reducción de los recursos económicos se produce una disminución de los recursos humanos, hay una disminución de población, y no obstante este último hecho, las necesidades de la colectividad se siguen satisfaciendo al mismo nivel que antes. Por esto se dice que "La magnitud se reduce y el nivel de vida sigue igual".( 12 )

En cuanto al estancamiento, como su nombre lo indica, una economía en esta situación se detiene, no avanza, ni retrocede ni se contrae; la población, cuantitativamente más o menos estable puede satisfacer sus necesidades a un nivel permanente. "La magnitud y el nivel de vida siguen igual." ( 13 )

En el crecimiento se advierte que, debido a cambios cuantitativos en la producción, se obtiene un aumento de satisfactores proporcional al crecimiento demográfico."La magnitud del país crece y el nivel de vida continúa idéntico." ( 14 )

( 10 ).-Rangel Couto, Hugo. "La Teoría Económica y el Derecho".4a Ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. p. 241.

( 11 ).-Rangel Couto, Hugo." El Derecho Económico". Ob. cit.p.31.

( 12 ).-Ibidem.

( 13 ).-Ibidem.

( 14 ).-Ibidem.

Por lo que toca a la etapa de desarrollo, "Hay un mejoramiento cuantitativo del nivel de vida y la magnitud del país -- crece". ( 15 ) Con motivo de un acrecentamiento en la producción de bienes o bien por la divulgación de tecnología ya conocida, el número de satisfactores aumenta, permaneciendo estable la población o crece la producción a un ritmo mayor que ésta.

El progreso implica fundamentalmente el empleo de nuevas técnicas que permitan incorporar al proceso productivo recursos hasta entonces no utilizados, u obtener un ahorro de trabajo o capital en la producción de satisfactores ya conocidos o bien el descubrir nuevos satisfactores, de manera que la población puede colmar mejor sus necesidades, por esto se dice que "Hay un mejoramiento cualitativo del nivel de vida y la magnitud del país -- aumenta." ( 16 )

El desenvolvimiento consiste en un avance cuantitativo y cualitativo en la producción y en el nivel de vida; debido al incremento cualitativo de técnicas y productos, "se mejora y aumenta la satisfacción de las necesidades..." ( 17 )

Debemos aclarar que para el Derecho Económico, el desenvolvimiento, además del carácter económico que posee, presenta un contenido social, porque frente al aumento del producto nacional y del ingreso per cápita debe considerarse e investigarse si en la realidad se da la distribución de los satisfactores de una manera justa y equitativa que de como resultado el que las grandes mayorías de la población obtengan un sensible mejoramiento en su nivel de vida. Dice Rangel Couto al respecto: "...pienso que el desenvolvimiento estable y definitivo, debe fincarse siempre en una distribución más justa y equitativa de un producto nacional siempre creciente, lo que con el adelanto de la tecnología y dentro de ciertos límites que son amenazados por el consumismo y por el crecimiento demográfico incontrolado, podría ser posible." ( 18 ).

( 15 ) .- Ibidem.

( 16 ) .- Ibidem.

( 17 ) .- Rangel Couto, Hugo. "La Teoría Económica y el Derecho". Ob. cit. p. 241.

( 18 ) .- Rangel Couto, Hugo. "El Derecho Económico". Ob. cit. p. 32.

El propio autor sostiene que el desenvolvimiento económico y social debe encontrarse basado en "el progreso de la cultura y en el de las instituciones jurídicas, políticas y sociales, con un sentido democrático y de justicia social interna y externa..." ( 19 ), consideración a la que nos aunamos después de analizar las aspiraciones populares manifestadas en el seno del Congreso Constituyente de 1916-1917, los principios constitucionales que facultan y limitan la ingerencia estatal a un régimen de derecho, y las reformas que los mismos han experimentado como consecuencia de la evolución y transformación de nuestra realidad socioeconómica.

Como hemos dicho líneas arriba, hoy en día una parte importante de la actividad pública se encuentra encaminada a lograr el desenvolvimiento económico y social, efecto para el cual los Estados intervienen abiertamente en la realidad económica, y con base en las atribuciones que a sus órganos confieren las constituciones respectivas y leyes que de ellas emanen, han asumido la función de rectores de la economía, encausando y dirigiendo su curso a fin de conseguir el avance cuantitativo y cualitativo de sus economías, la justa distribución del ingreso nacional, favoreciendo en esta forma la creación de las condiciones materiales de vida que permitan la evolución del ser humano como persona, tanto en su concepción individual como formando parte de los grupos y clases sociales que suelen presentarse en la dinámica de una sociedad, el ejercicio cabal de los derechos de libertad y dignidad que a la calidad de persona atribuye el derecho, y por ende, el fortalecimiento del poder de autodeterminación del pueblo, de la democracia y de sus instituciones jurídicas y políticas.

A manera de ejemplo podemos citar al artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que expresa mente atribuye al Estado la función de dirigir el desarrollo nacional a fin de conseguir el desenvolvimiento económico y social. Dispone el primer párrafo del mencionado precepto:

---

( 19 ).- Rangel Couto, Hugo. "La Teoría Económica y el Derecho". Ob. cit. p. 241.

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

Es fácil comprender que la ingerencia de la entidad pública en los innumerables sectores de la actividad económica haya determinado que el Estado requiriese de, primero, definir una política y, segundo, de adoptar un método o técnica que le permitiera coordinar esas intervenciones, a fin de lograr un progreso armónico e integral. Este método está representado por la planeación económica, misma que es reconocida por nuestra Constitución como verdadera institución jurídica. En efecto, el segundo párrafo del citado artículo 25 señala:

"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."

Además, el primer párrafo del artículo 26 del propio ordenamiento consigna:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación".

Es así como el Derecho ha atribuido al Estado, la facultad de dirigir la vida económica, utilizando como medio o instrumento a la planeación, la que, repetimos, se crea como institución constitucional basada en los altos ideales de justicia social que inspiraron la creación de nuestro máximo ordenamiento legal vigente.

te, y a la que se señalan los mismos fines específicos que ese cuerpo atribuye a la actividad pública.

## 2.-Definición.

Hemos dicho que el liberalismo político, basado en la exaltación del hombre como base del desarrollo de la comunidad, sin necesidad de intromisiones del Estado que pusieran en peligro las libertades fundamentales de aquél, dió lugar a profundas diferencias sociales, en detrimento de una parte numerosa de la población que inmersa en la miseria, vivía en condiciones infrahumanas; esto motivó que hayan surgido nuevas aspiraciones tendientes a atribuir al poder público la actividad de intervenir en las relaciones sociales, fundamentalmente en las de orden económico para lograr el progreso, registrándose en ocasiones luchas violentas y radicales como la revolución francesa, la mexicana o la soviética que culminaron en la creación de un nuevo orden jurídico que definió y concretó los anhelos populares, surgiendo así el Estado intervencionista. En esta forma las opiniones o tendencias sociales, el querer ser del pueblo, se transformaron en formas jurídicas.

"En la creciente intervención del Estado en la vida económica, pueden encontrarse dos motivaciones subyacentes, una de ellas es la creencia de que el Estado es un agente poderoso para lograr el desenvolvimiento económico y la otra, que es una palanca eficaz para contrarrestar los efectos nocivos de los ciclos económicos." ( 20 )

Cuando el sentir popular a que nos referimos encuentra un camino, es necesario organizarlo en el fin de una actividad específica del Estado, se encomienda a órganos determinados a los que se provee de medios para alcanzar ese objetivo en beneficio de la comunidad, configurándose entonces las atribuciones del Estado para dirigir la vida económica.

Naturalmente que la complejidad creciente de los problemas que plantean las sociedades modernas en continuo crecimiento demográfico, con recursos económicos escasos para satisfacer sus necesidades, así como la existencia de múltiples acciones que su solución representa, constituyen hechos que han determinado que la ingerencia estatal vaya extendiéndose cada día a mayores sectores y que el Estado se vea compelido a allegarse diversos medios que le permitan coordinar su acción y que se le otorguen nuevas atribuciones. Esos medios, instrumentos y técnicas a fin de obtener los más acertados resultados van desde aquellas medidas que no traducen la intervención estatal en el proceso productivo, tales como el señalamiento de precios mínimos y máximos de los productos y mercancías, la fijación de una política económica unitaria, las predicciones basadas en las coyunturas económicas, hasta los medios que implican la ingerencia en la producción y distribución a fin de elevar el nivel de vida de la sociedad, comprendiéndose en este rubro, la realización de obras de infraestructura, la programación de las actividades económicas, el control de ciertos medios de producción, y finalmente la planeación económica. - ( 21 )

Ahora, conviene considerar que ha sido la evolución natural de la vida nacional la causa que ha obligado a gobernantes y gobernados a desplegar un esfuerzo de racionalidad frente a la realidad socioeconómica para lograr el máximo aprovechamiento de los recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros en el menor tiempo posible y para beneficio de los grupos mayoritarios de la población, por tanto, el Estado como persona jurídica de derecho público encargada de orientar y dirigir el desarrollo nacional debe tomar decisiones y fijar una política que permita la expansión económica en forma coordinada, evaluando las necesidades sociales existentes, señalando prioridades, asignando en forma óptima los recursos, organizando en tal forma la actividad económica

-----  
( 21 ).--Cocceña Cervantes, Jose Luis. "Introducción a la Economía Política de la Planificación Económica Nacional". 2a reimpresión. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1980 . - Pp. 46 a 52.



ca, que se consiga un sensiblo incremento en el nivel de vida de la sociedad, la superación de los individuos, clases y grupos de la colectividad, en los ámbitos económico, político, social y cultural.

Obviamente que al trazar su política económica, la entidad pública debe atender a multitud de factores propios de cada nación tales como las tradiciones, la idiosincracia, los problemas específicos de la economía nacional, los desequilibrios sociales provocados por una deficiente distribución del ingreso o simplemente por las grandes imperfecciones humanas, etc., etc.

Para lograr definir y llevar a la práctica una política económica coherente que conduzca al desenvolvimiento económico y social, el Estado moderno va a ejercer el cúmulo de atribuciones que los ordenamientos jurídicos le otorguen, entre las cuales vamos a encontrar la consistente en llevar a cabo la planeación económica.

Gramaticalmente, planear significa "trazar la disposición general de una obra, proyectar." ( 22 )

En la vida diaria todos los hombres planeamos, y es que como entidades psicosomáticas que somos, poseemos como elemento consubstancial a nuestra naturaleza la libertad, la que aplicada al proceso intelectual nos permite fijar, primero, las metas a las que dirigiremos nuestra acción, y en segundo lugar, los medios que estimemos adecuados para alcanzarlas.

"La verdad es que todos somos planificadores." ( 23 )

Llevando la consideración anterior al terreno del Estado moderno, nos encontramos con que los órganos de éste, para cum

-----

( 22 ).-Diccionario Enciclopédico Ilustrado de la Lengua Castellana. Ed. Sopena Argentina. Buenos Aires, 1972.

( 23 ).-Lewis, W. Arthur. "Teoría de la Planificación Económica". Tr. de Esperanza del Castillo Paredes. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1981. p. 16.

plir las finalidades que les atribuyen los ordenamientos jurídicos que rigen su actuación, planear es una actividad imprescindible que consiste en fijar ciertos objetivos anhelados por la sociedad, evaluar las necesidades, señalar prioridades, asignar recursos, considerando como un todo unitario a la realidad socioeconómica, de manera que a través de la planeación se consigue coordinar armónicamente todas las acciones y decisiones que permitan la evolución integral de la vida nacional, hasta lograr un desenvolvimiento económico y social permanente.

Gunnar Myrdal menciona que la planeación económica para el desarrollo surge como una consecuencia de la intervención del Estado, éste hubo de allegarse tal medio para coordinar racionalmente sus actos. ( 24 )

Miguel de la Madrid expresa: "En un país social y económicamente denso y complejo, la planeación del desarrollo no es ya una mera opción administrativa o técnica, sino una necesidad ineludible de gobierno. ( 25 )

Raymond Barre expone que "El estudio de los crecimientos crecimientos planificados se impone ahora por la experiencia soviética, que ha asociado por primera vez, desde 1928, la planificación socialista y el desarrollo económico." ( 26 )

"El cambio más importante que se ha operado en la política estatal de los países subdesarrollados en tiempos recientes es el convencimiento a que han llegado de que cada uno de ellos debe contar con una política nacional de desarrollo económico".- (27)

( 24 ) .-Autor citado por Rangel Couto, Hugo."El Derecho Económico".Ob. cit. p. 24.

( 25 ) .-De la Madrid Hurtado, Miguel.Discurso pronunciado en la sesión inaugural del Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo.Secretaría de Programación y Presupuestos.México,1980. p. 8.

( 26 ) .-Barre, Raymond."El Desarrollo Económico.Tr. de Julieta Ramon.Ed.Fondo de Cultura Económica.10a reimpresión.Mex.1982.p.72

( 27 ) .- Myrdal, Gunnar."Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas". Tr. de Ernesto Cuatrecasas y Oscar Sobrerón.Ed.Fondo de Cultura Económica.México, 1979.p. 93.

Según Mandel, "la planeación es una técnica de coordinación de las actividades económicas a fin de alcanzar ciertos objetivos prioritarios." ( 28 )

"La planeación económica tiene como fin fundamental el desarrollo económico, es decir, como lo pone el profesor Lange, - la elevación lo más rápidamente posible del nivel de vida material y cultural de la población, habida cuenta de las circunstancias históricas." (29)

En principio, y desde el punto de vista de la Economía Política, la planeación se nos presenta como una técnica, como un procedimiento a fin de dar forma y coherencia al conjunto de decisiones que integran la política económica global de un Estado para promover el desarrollo económico y social.

Cabe señalar que si bien es cierto que la planeación posee un contenido eminentemente económico, ello no implica que su papel se limite a indicar cifras o a elaborar programas; no se trata de un mero producto del intelecto que intente ilustrar la forma en que debiera ocurrir el funcionamiento de una economía. Su esencia es distinta y su finalidad es trascendental.

En efecto, la planeación económica es fundamentalmente la política que adopta el Estado, basada en el conocimiento preciso de la realidad, a fin de conseguir el desenvolvimiento en el ámbito económico y en el social.

Consideramos que, en la medida en que la política de referencia se delinie con estricto apego a los problemas de la nación y se encamine hacia las metas específicas que demande ésta, se estará creando una condición importante para su eficacia, esto es, logrará que los particulares y los grupos sociales sujeten su conducta a las directrices marcadas por la planeación; consecuen-

( 28 ).-Autor citado por Ceceña Cervantes, Jose Luis. Ob. cit. p. 58.

( 29 ).-Ceceña Cervantes, Jose Luis. Ob. cit. p. 82.

temente, entre la acción de éstos y la del gobierno existirá orden y armonía.

A continuación citamos las opiniones de algunos tratadistas, al respecto:

Carlos Rafael Rodríguez considera que la planeación no es "una mera operación técnica en la que se manejen variables económicas, es ante todo una operación política, puesto que detrás de ella subyace una filosofía social, una proyección socioeconómica de carácter histórico." ( 30 )

Jan Tinbergen considera que es una política deliberada de desarrollo que garantiza la coherencia y coordinación en la concepción del plan.( 31 )

Desde el punto de vista jurídico, la planeación es un instrumento, una técnica, un medio con que el Derecho provee a los órganos del Estado para que puedan cumplir con los objetivos que les señalan las normas que regulan su funcionamiento, y desde el momento en que se erige en figura jurídica, pasa a formar parte de las funciones del Estado, concretamente de la función administrativa que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo.

Con base en lo anterior, podemos definirla como una institución jurídica que, mediante la política económica que fija el Poder Ejecutivo de un Estado, ordena las acciones y decisiones de gobernantes y gobernados, y tiene como meta fundamental lograr el desenvolvimiento económico y social de una nación en forma continua y permanente, a través de la utilización racional de los recursos, fijando ciertos objetivos fundamentales así como los medios para alcanzarlos.

En apoyo a nuestra afirmación anterior podemos citar los preceptos jurídicos de algunos Estados:

-----  
( 30 ).-Rodríguez, Carlos Rafael."Problemas Prácticos de la Planificación Centralizada", en Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1980, p. 6.

( 31 ).- Tinbergen, Jan. Ob. cit. p. 13.

Nos hemos referido ya a los artículos 25 y 26 de nuestra Constitución Política; ahora, la Ley de Planeación, reglamentaria de dichos preceptos, dispone en su artículo 2:

"La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales y culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

La Constitución de la República Popular China en su artículo 15 señala el deber del Estado de planificar la economía basada en la propiedad social socialista de los medios de producción:

"El Estado practica la economía planificada sobre la base de la propiedad social socialista. Garantiza un desarrollo proporcional y armonioso de la economía nacional a través del equilibrio general del plan económico y mediante el papel auxiliar del mercado como factor regulador."

Se prohíbe a toda organización o individuo perturbar el orden económico de la sociedad o minar los planes económicos del Estado."

El artículo 89 del ordenamiento antes citado, atribuye al Consejo de Estado, órgano administrativo supremo, la función de llevar a cabo la planeación para el desarrollo económico y social, previa aprobación que del respectivo plan efectúe la Asamblea Popular Nacional (artículo 62, inciso 9 de la Constitución que se comenta), y que es el órgano legislativo.

En Francia, el penúltimo párrafo del artículo 34 de su -- Constitución dispone: "Mediante leyes de programación se determinarán los objetivos de la acción económica y social del Estado." Su artículo 69 crea un órgano consultivo respecto a todo lo relacionado con la planeación, según se precisa en el artículo 70 que a continuación se transcribe:

"El Consejo Económico y Social también podrá ser consultado por el Gobierno sobre cualquier problema de carácter económico o social de interés para la República o la Comunidad. Todo plan o proyecto de ley de programación de carácter económico o social será sometido al Consejo para -- que de su opinión."

De acuerdo con las ideas hasta aquí expuestas, concluimos que la planeación es una verdadera institución de Derecho Económico cuya existencia obedece al anhelo de los pueblos por conseguir el -- desenvolvimiento económico y social.

### 3.- Planeación democrática.

Hemos dicho que la planeación económica no es una mera -- operación técnica, sino una institución jurídica que mediante la política económica que fije el Poder Ejecutivo de un Estado, busca -- conseguir el desenvolvimiento económico y social de una nación, en forma continua y permanente, efecto para el cual propone llevar a -- cabo una utilización racional de los recursos, fija ciertos objetivos fundamentales así como los medios para alcanzarlos.

Ahora bien, es obvio que en un Estado de Derecho la planeación, como acto de poder público que es, debe estar sometida a -- la Constitución y a las leyes reglamentarias que de ella emanen, -- puesto que en estos ordenamientos jurídicos se define lo que el Estado debe hacer, es decir, se crean los órganos encargados de ejercer ese poder a través de las funciones que a cada uno se atribuyen, y se detallan los fines que perseguirán al realizarlas; cada órgano "no hace sino ejercer en la esfera de su competencia la potestad --

unilateral de la persona única que es el Estado." (32)

El dirigir la actividad económica de una nación, es una tarea que normalmente el derecho objetivo de un Estado asigna a -- los órganos encargados de la función administrativa, los que generalmente forman parte del Poder Ejecutivo, otorgándoles una serie de atribuciones ordinarias y extraordinarias tales como las de fijar precios, crear fuentes de trabajo, señalar salarios, imponer a la propiedad privada las modalidades o limitaciones que dicte el interés público, para efectuar expropiaciones, etc., etc; el fin específico que a estas atribuciones señala el Derecho, consiste -- normalmente en elevar cuantitativa y cualitativamente la magnitud económica del país y el nivel de vida de la población, es decir, -- conseguir el desenvolvimiento económico y social.

Este conjunto de normas que regulan la intervención del Estado en la economía a fin de promover el desarrollo económico y social, constituye la materia del Derecho Económico, y así como -- este contenido determina que existan tres categorías del mismo, es to es, el de los países desarrollados, el de los países subdesarrollados y el de los países socialistas (33), explica también que jurídicamente debemos distinguir entre planeación democrática o indicativa y planeación totalitaria o imperativa, ya que los principios y normas jurídicas aplicables difieren en cada uno de los tipos anotados.

En principio podríamos pensar que la planeación democrática es aquella que se practica en un Estado cuyo gobierno se encuentra organizado jurídica y políticamente bajo la forma democrática. Esta consideración muy general podría llevarnos a afirmar -- que la planeación, al ser un acto que obviamente traduce el ejercicio del poder público, posee los atributos inherentes a todo acto de la misma índole, es decir la unilateralidad e imperatividad, caso en el cual los particulares destinatarios de dicho poder se en-

( 32 ).- Marquet Guerrero, Porfirio. "La Estructura Constitucional del Estado Mexicano". UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1975. p.155.

( 33 ).- Rangol Couto, Hugo. "El Derecho Económico." Ob. cit. p. 15.

contrarían obligados a observarla, dado que actúan en el contexto de la economía nacional, surgiendo entonces la necesidad de analizar hasta que punto se lesionarían o nulificarían las libertades de los gobernados características de los sistemas democráticos.

Por otra parte, y a manera de ejemplo, es de todos conocido que el Estado Mexicano y la República Popular China tienen regímenes económicos distintos, el primero de economía mixta, la segunda de propiedad colectiva, sin embargo uno y otra han instituido la planeación democrática en sus respectivas constituciones.---  
( 34 ).

Lo anterior pone de manifiesto que el calificar a la planeación de democrática, no traduce necesariamente que sea la que practican los Estados que hayan adoptado esa forma de gobierno, al menos no en los términos en que nuestra Constitución define a la planeación de tal índole; por tanto antes de dar un concepto del tema que nos ocupa, es necesario precisar lo que entendemos por democracia.

No es cuestión fácil definir a la democracia, no existe un concepto universal de ella. Desde que Aristóteles la señalara como forma de gobierno, su sentido ha variado en el devenir histórico como consecuencia de la evolución natural de la vida de las naciones, por ende, hoy en día es expuesta e interpretada de diversos modos. Si observamos en forma general y muy superficial la realidad política, social y económica de diversos países nos daremos cuenta que todo el mundo está en favor de la democracia, pero cada persona o cada Estado tiene su propio concepto y es ese el que defiende.

Al respecto conviene señalar la opinión de Jorge Carpi--zo, que al proponer una clasificación de las constituciones en democráticas, cuasidemocráticas, de democracia popular y no democráticas aclara la inexactitud de la terminología "porque la palabra

-----  
( 34 ).-Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 1 a 3, en relación con los artículos 14 y 15 de la Constitución de la República Popular China.



democracia ha ido perdiendo contenido para volverse un término de prestigio: todo régimen se autocalifica de democracia. Dado que es un desprestigio ser considerado un régimen de dictadura, autocracia o tiranía, estos regímenes también se ostentan como democracias. Ello contribuye a la confusión que existe para poder determinar que es una democracia. Sistemas tan diversos como los capitalistas y los socialistas, declaran que lo son, y así se habla de las democracias occidentales y de las orientales." ( 35 )

Para William Ebestein, "Los desacuerdos en el concepto de democracia no son semánticos, sino que reflejan diferencias de naturaleza mucho más substancial." "Cuando un representante de Estados Unidos, Gran Bretaña o Francia habla de democracia, se refiere, muy a menudo, exactamente a lo opuesto de lo que un comunista ruso o chino tienen en la cabeza cuando usa el mismo término." ( 36 )

Por otra parte, el hecho de que un gran número de tratadistas de Ciencia Política y de Economía Política hagan depender el significado de la democracia del régimen económico que practique un Estado, en tanto que tratadistas de Derecho Constitucional asocien el término a las garantías y libertades que la Constitución otorgue a los gobernados, al nivel económico y social que les asegure el propio ordenamiento, a la posibilidad de su intervención en el gobierno y a la estructura del sistema político, ha contribuido a acentuar la falta de precisión del vocablo.

Michael Ellman afirma que, "Según Carr, hay una diferencia entre la democracia liberal y la democracia totalitaria, ambas parten de la base de que las determinaciones sociales deben basarse en las decisiones o preferencias individuales, pero mientras que la democracia liberal presupone que las preferencias individuales no se relacionan y son independientes de los otros individuos,

( 35 ).-Carpizo, Jorge. "La Democracia y la Clasificación de las Constituciones. Una propuesta", en "Partidos políticos y democracia en Iberoamérica". UNAM. México, 1981, p. 78.

( 36 ).-Ebestein, William. "Los Ismos Políticos Contemporáneos". Tr. de Salvador Giner y Patricia Rubio. 2ª edición. Ed. Ariel, - S.A. Barcelona, 1975.p. 225.

la democracia totalitaria presupone lo contrario." ( 37 )

Felipe Tena Ramírez señala que diversos tratadistas de Derecho Constitucional Soviético han hecho grandes esfuerzos para demostrar que dentro de la dictadura del proletariado se realiza la democracia, sin resultados exitosos puesto que atribuyen a ésta un concepto esencialmente distinto a aquél que la técnica jurídica, la doctrina y toda la tradición constitucionalista de los Estados de Derecho han señalado. Según el propio autor, los comunistas tergiversan el concepto auténtico para sus propósitos. ( 38 )

Andrés Serra Rojas define a la democracia como una forma de gobierno de un Estado. ( 39 )

Georges Burdeau sostiene que por democracia debe entenderse no solo una forma de gobierno, sino un modo de vivir, una filosofía.

Nuestra Constitución en su artículo 3o fracción I, inciso a), define a la democracia como una estructura jurídica, un régimen político y un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. En efecto, señala textualmente dicho precepto:

"La educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional on la independencia y en la justicia.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

a).- Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;"

( 37 ).- Ellman, Michael. "La Planificación Socialista". Tr. de Carlos Cruz Arjona. la edición. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1983. p. 28.

( 38 ).- Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". 9a edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1968. Pp 96 a 98.

( 39 ).- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". T. I. 6a edición. Ed. - Porrúa, S.A. México, 1976. p. 484.

De acuerdo con lo antes expuesto, se advierte que, según hemos indicado, no existe un concepto único de democracia. Por esta razón, y a fin de encontrar la esencia jurídica de la misma, es necesario elaborar las siguientes consideraciones previas.

Sabemos que, independientemente del sistema jurídico-político en que un Estado esté organizado, de la ideología que lo sustente, de como se haya originado históricamente, se trata de la persona jurídica de derecho público suprema, que surge de la decisión de una nación para organizarse jurídica y políticamente. En otras palabras, "...podemos definir al Estado diciendo que es una persona jurídica con poder soberano, constituida por una colectividad humana determinada territorialmente, cuyo fin (de dicha persona), es la creación y aplicación del Derecho al cual se encuentra sometida." ( 40 )

También conocemos que los elementos que concurren en la formación del Estado son la población, el territorio, la soberanía, el poder constituyente y el gobierno.

La nación o pueblo es el grupo humano cuyos miembros presentan una unidad cultural integrada por vínculos surgidos de su común existencia histórica tales como el idioma, la raza, las costumbres, la religión, etc. Según Carl Smith, pueblo es la comunidad de destinos históricos, de tradiciones, de recuerdos, de metas y esperanzas." ( 41 )

El pueblo, a fin de darse una unidad jurídica y política así como para contar con un medio que le permita realizar los fines que se propone, crea al Estado y lo dota del poder público, es por esto que la justificación de la actividad estatal se da, en la medida en que ésta cumpla, en beneficio de la nación, con los fines que le atribuye. En este sentido, la nación además de ser uno de los elementos que originan al Estado, va a constituir el elemento humano en el que operen sus fines.

( 40 ).- Rojina Villegas, Rafael. "Teoría General del Estado." 2a edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1968. p. 15.

( 41 ).- Smith, Carl. "Teoría de la Constitución". Editora Nacional. México, 1966. p. 268.

Ahora bien, el pueblo como unidad real cultural, constituye el concepto sociológico, pero además tiene una acepción política, la que corresponde al conjunto de individuos de una nación - aptos para participar en el gobierno de un Estado, debido a que - han satisfecho una serie de condiciones establecidas por la ley, - adquiriendo la categoría de ciudadanos.

Estos dos significados de pueblo, van a tener un papel - reelevante en lo que a nuestro juicio configura la democracia.

Por otra parte, conviene hacer notar desde ahora que el pueblo en su acepción sociológica, está integrado por individuos - esencialmente libres, atributo éste inherente a su calidad humana - que les permite fijarse las metas a las que dirigirán su acción, - así como elegir los medios que consideren idóneos para alcanzarlas, pero además esos individuos se incorporarán a la vida social, integrándose a diferentes grupos de acuerdo con múltiples factores, como pueden ser sus inclinaciones individuales, las circunstancias - económicas, culturales y sociales que les hayan rodeado desde su - nacimiento, la preparación educativa que tengan, etc.; y así nos - vamos a encontrar con grupos sociales como los sectores obrero, - campesino, patronal, industrial, los formados por los comerciantes, profesionistas, políticos, proletarios, capitalistas, "clases o estratos sociales" como les llaman los economistas. Esto pone de relieve que el pueblo en su acepción sociológica, no es un todo homogéneo y uniforme, sino que reconoce dos campos, uno individual y - otro colectivo; por tanto, el hombre será considerado por el Derecho y por el Estado como individuo y como miembro de un grupo, con intereses propios de su aspecto individual y con los inherentes a su ubicación dentro del grupo social; ambos campos serán objeto de normación jurídica, para que los intereses de uno no afecten los - del otro y viceversa. En beneficio de los dos debe ejercerse el poder público, habida cuenta de que uno y otro integran la nación - del Estado.

En cuanto al territorio, sabemos que es el espacio aéreo, marítimo y terrestre dentro del cual el Estado ejerce el poder público a través de las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, por conducto de sus órganos competentes.

El poder constituyente, como elemento constitutivo del Estado, no es otra cosa que la soberanía, cuya titularidad corresponde al pueblo. En efecto, el hecho de que el pueblo se encuentre posibilitado para darse una organización jurídica y política y por ende para crear al Estado, al que le atribuye el poder público, obedece a que posee un poder soberano, que no reconoce por encima de él a ninguna potestad extraña, mediante el cual se da una organización jurídica y política que se precisa en su ley fundamental, en su Constitución.

Hemos dicho ya, que cuando la nación crea al Estado, le fija una serie de fines que se indican en la Constitución, y para que los cumpla, lo dota del poder público, mismo que se manifiesta a través de las funciones indicadas.

Es importante advertir que al fijarse esos fines, la nación está expresando los cambios que en forma ordenada desea experimentar en los diversos órdenes que integran la vida comunitaria, está manifestando sus anhelos, está delineando el tipo de nación que desea ser en el futuro.

Por otra parte señala las normas básicas a las que deberá ajustarse el poder público estatal, imponiéndole una serie de limitaciones que constituyen concomitantemente el ámbito específico de libertades de los gobernados, tratándose de individuos, personas jurídicas o grupos sociales que integran la nación, y que revelan el modo de vida de ésta última. Esas libertades son inherentes a la naturaleza humana, existen independientemente de la estructura jurídica, política o económica que tenga el Estado, y es por ello que la nación las reconoce en la Constitución.

El poder público va a ser ejercido por los órganos estatales, los que van a formar el gobierno de un Estado."...por gobierno se entiende el conjunto de órganos que desempeñan el poder público del Estado al través de las diversas funciones en que se traduce y la actividad imperativa en que tales funciones se despliegan." ( 36 )

Ahora bien, ese gobierno va a presentar ciertos aspectos característicos que configuran lo que en la doctrina se llama forma de gobierno, concretamente nos referimos al modo de ejercer el poder público, en quienes se deposite su ejercicio y a la finalidad que persiga. "Las formas de gobierno hacen alusión al modo como se ejerce el gobierno de un Estado y en quien se deposita su ejercicio." "La forma de gobierno, dice Faytt, se resuelve en una cuestión de técnica gubernamental, la de saber para quienes y para que funciones se desempeñará el gobierno." ( 37 )

"En el concepto de forma de Estado, interviene no solo un proceso general que en el orden sinérgico alcanza una estructura determinada, sino que también interviene un dato jurídico, a efecto de que la estructura social alcanzada, se organice desde el punto de vista constitucional." ( 38 )

Los tipos clásicos de formas de gobierno propuestos por la doctrina jurídica son la república, la monarquía, la democracia, la aristocracia y la autocracia. Tena Ramírez adiciona a las anteriores, el federalismo. ( 39 )

De acuerdo con lo expuesto, la democracia se nos presenta en primer lugar como una forma de gobierno que denota que órganos, para que funciones y para que fines se ejerce el poder público, pero además ha sido considerada como una manera de vida, una filosofía e incluso una religión. Así William K. Kerby afirma que la democracia es en primer lugar social, moral, espiritual, y en segundo, política. Agustín Basave Fernández del Valle la define -

- 
- { 36 }.- Burgoa, Ignacio. Ob. cit. p. 529.  
{ 37 }.- Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. p. 481.  
{ 38 }.- Rojina Villegas, Rafael. Ob. cit. p. 386.  
{ 39 }.- Tena Ramírez, Felipe. Ob. cit. p. 107.

como la inclinación natural del hombre, "Antes que una forma de gobierno, la democracia es una forma de convivencia humana y antes - que una forma de convivencia humana es una vocación del hombre."— Carlos S. Fayt señala que "Además de idea, de forma de vida y forma de gobierno, la democracia es un régimen político que, en cuanto a ideología ofrece una interpretación del pasado y del presente y un método de captación del poder, como un sistema de espectativas. Pero que es tributaria de las ideologías polares, tales como el liberalismo y el socialismo, particularmente de éste último en nuestro tiempo, por la acentuación de la igualdad en la configuración de sus objetivos sociales y económicos. Por último, la democracia ha pasado a ser el único principio de legitimación del poder, con la sola exclusión del totalitarismo de derecha."( 40 )

En primer lugar nos referiremos a la democracia como forma de gobierno. Tradicionalmente ha sido definida como el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria de la población. Ya Abraham Lincoln la definió como "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo." El Estado democrático tiene su origen, contenido y finalidad en el pueblo, entendido éste en su acepción sociológica y política.

Andrés Serra Rojas la define como "la forma de gobierno en la que el poder soberano pertenece al pueblo y de éste o de sus representantes emana el poder público del Estado, de manera que éste es legítimo cuando deviene de aquél. Esta técnica de organización "somete la acción del poder público al constante enjuiciamiento de la opinión ciudadana, sin mixtificaciones, malabarismos o subterfugios políticos", y además garantiza a la nación el cumplimiento de sus aspiraciones en un ambiente de respeto a la libertad y dignidad humanas que hace posible el ejercicio de la opinión ciudadana que valora la actividad pública. ( 41 )

-----

( 40 ).- Autores citados por Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. Pp. 484 y 485.

( 41 ).- Ibidem.

Hans Kelsen considera que la existencia de la democracia depende fundamentalmente de la intervención que tengan los gobernados en la producción del Derecho, "Para diferenciar las distintas formas del Estado, hay un criterio decisivo, a saber, la relación en que se hayan los sometidos al orden jurídico con la creación de éste; es decir, hasta que punto los sometidos a las normas participan o dejen de participar en la creación de éstas! Más adelante -- agrega, "Pero situados ya en el supuesto del Estado, la forma de éste que responde a la idea de libertad es la democracia, en la cual, los sometidos a las normas son quienes las crean. La idea contrapuesta es la autocracia que en su caso límite, aparecerá como la forma de Estado en la cual los mismos sometidos a las normas, están totalmente excluidos de su creación, pues ésta corresponde a un solo individuo: al autócrata que se presenta a los demás como señor. Si admitimos que todas las colectividades sociales están -- constituidas por órdenes normativos, entonces la relación que los sometidos a las normas tengan con la creación de las mismas, la oposición entre autocracia y democracia, constituirá el punto de vista definitivo para la diferenciación no solamente de las formas del Estado, sino en general de todas las formas sociales." ( 42 )

Como puede advertirse, el elemento medular de la democracia está constituido por el pueblo en su sentido político y sociológico. En su primera acepción, en cuanto al conjunto de individuos con capacidad jurídica para intervenir en el gobierno del Estado, por esto se dice que es "el gobierno por el pueblo", sin embargo, el pueblo en su acepción sociológica también tiene gran importancia en la configuración de un sistema democrático, puesto que en él incidirá la realización de los fines del Estado.

Basándonos en las ideas anteriores, consideramos que la democracia como forma de gobierno, es una estructura jurídica que

---

( 42 ).- Kelsen, Hans. "Teoría General del Estado". Tr. de Luis Legas Lacambra. Editora Nacional. México, 1959. Pp. 213 a 214.



adopta una nación soberana con capacidad para intervenir en el mismo, a través de la designación de los titulares de los órganos estatales, controlando y evaluando su actividad, dividiendo y demarcando normativamente el ejercicio del poder público del Estado, atribuyendo a éste la realización de ciertos fines que permitan al pueblo un modo de vida en el que esté presente la justicia social, que a su vez conduzca a elevar el nivel de vida económico y social de los grupos mayoritarios y del individuo mismo.

El maestro Ignacio Burgoa sostiene que la democracia se caracteriza por distintos elementos que deben señalarse concomitantemente en la Constitución que la crea y organiza. "Es precisamente en este orden donde se deben combinar todos los elementos que la peculiarizan a efecto de que el sistema gubernativo implantado en un Estado merezca el nombre de "democrático", enfatizando que - su origen, su contenido y su finalidad es el pueblo, ..." Esos elementos son la declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía, el origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado; el control popular sobre la actuación de los órganos estatales; la juridicidad; la división o separación de poderes y la justicia social. ( 43 )

En cuanto al primer elemento, menciona el citado tratadista que aún cuando el poder de autodeterminación es anterior a la Constitución, ésta debe reconocerlo y reafirmar que aquél radica en la nación de la que dimana el poder público del Estado.

Por lo que toca al origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado, es característico del sistema democrático que el pueblo político o ciudadanía tenga una participación en el gobierno, consistente en el derecho de elegir a los titulares de esos órganos. El pueblo político está integrado por aquellos individuos nacionales que han satisfecho ciertas condiciones previstas en la Constitución. Ahora bien, la democracia exi-

ge que esas condiciones sean susceptibles de satisfacerse por la mayoría del pueblo sociológico, esto es precisamente el contenido de la igualdad política.

"... cuando el poder de mando lo usufructúa la mayoría de la colectividad hay democracia siempre y cuando ese poder favorezca a todos por igual; la forma impura será la demagogia si se aplica tan solo en servicio de los desposeídos." ( 44 )

Los ciudadanos al designar a sus representantes, esto es, al elegir a los titulares de los órganos primarios del Estado, van a integrar la voluntad mayoritaria, ya que es prácticamente imposible obtener la unanimidad.

"A nuestro entender, la democracia se justifica y se practica íntegramente en cuanto proporciona oportunidades iguales a todos para externar libremente su voluntad." "El compromiso previo, implícito en todo evento democrático, de que los disidentes habrán de someterse al criterio de los más, siempre y cuando aquéllos y éstos sean escuchados por igual, es lo que a nuestro juicio deja a salvo el principio de autodominación; la dominación de la mayoría, aceptada de antemano a condición de ser discutida con libertad, es cabalmente una autodominación." ( 45 )

A juicio del tratadista Burgoa, la elección mayoritaria de los titulares de los órganos del Estado tiene una explicación jurídica, considerando que la elección es un acto de contenido político pero formalmente jurídico, "como tal se prevé en el ordenamiento constitucional que puede disponer directamente que quede consumado con validez por la mayoría de los sufragios de los ciudadanos o remitir esta disposición a la legislación secundaria. En uno y otro caso hay un estatus jurídico que determina la prevalencia de la voluntad mayoritaria sobre la voluntad o voluntades minoritarias, de tal manera que, a pesar de que el sentido de unos y otras sea opuesto en lo que concierne a la elección misma, de parte de las minorías existe una sumisión previa a la decisión de

---

{ 44 }.-Tena Ramírez, Felipe. Ob. cit. p. 95.  
{ 45 }.-Idem. p. 103.

la mayoría de los sufragantes señalado por el derecho, señalamiento que no puede dejar de establecerse pues sin él la intervención popular en el proceso electoral sería imposible, toda vez que la elección no podría lograrse por unanimidad." ( 45' )

El tercer elemento característico de un sistema democrático consiste en la intervención de la ciudadanía en la vida pública, en el gobierno, de manera que exista una unión entre gobierno y gobernados. Como hemos señalado con anterioridad, tiene una implicación mayor a la simple participación de los ciudadanos en los procesos electorales, requiere que el pueblo esté en constante comunicación con su gobierno a fin de que éste conozca con la mayor precisión posible la problemática social y económica de la comunidad, — así como las posibles soluciones que el mismo plantea; precisa también que sea el pueblo quien evalúe la eficacia con que se desempeña el poder público, que vigile la sujeción de éste a las normas — jurídicas, que controle al Estado para que los órganos de gobierno no actúen a su libre albedrío y descuiden o lesionen los derechos e intereses del pueblo. Al respecto, debemos recordar que el Estado es una persona jurídica esencialmente voluntaria, el poder público del que es titular deriva del consentimiento de los gobernados, y es por esto que no puede actuar caprichosamente ni los gobernados se encuentran obligados a obedecerlo en forma ciega, o como señala William Ebenstein, ". . . el Estado no es dueño, ni los gobernados los criados; y es precisamente por esto que ". . . la fuerza de — una democracia depende de la voluntad del pueblo para mantenerla." ( 46 )

La Constitución autoriza al pueblo a ejercer tal control, efecto para el cual le reconoce y garantiza una serie de derechos — llamados garantías individuales, tales como el de opinión o de expresión del pensamiento, de petición, de prensa, de publicación, de reunión y asociación.

El ejercicio de estas garantías constituyen un medio de — constante enjuiciamiento de la conducta gubernamental, y es que la existencia misma de la democracia depende de la mayor expresión de

( 45' ) .-Burgon Ignacio. Ob. cit. p. 598.

( 46 ) .-Ebenstein, William. Ob. cit. p. 250.

hechos, de opiniones, de opciones, de que se consideren todos — los aspectos de un problema, de la participación plena de los — ciudadanos antes de que el Estado toma una decisión, de aquí — que, y por lo que hace al ejercicio de la garantía de reunión y asociación, cuando se traduce en la formación de partidos políticos, se vigorizará el sistema democrático ya que sobre todo los partidos de oposición enjuiciarán constantemente la actividad gubernamental. Como atinadamente menciona Burgoa, "...en una verdadera democracia debe haber pluralidad de partidos políticos. El "partido único" es negativo de este sistema, pues coarta o impide la libertad de asociación política de los ciudadanos que no estén afiliados a él. El partido único, es en el fondo, el "partido en el gobierno", existiendo entre éste y aquél una identidad que evita el desarrollo democrático, ya que no es posible la uniformización de la opinión ciudadana."

Otro elemento característico de la democracia es la juridicidad. Los Estados democráticos modernos reflejan la supremacía del Derecho, es decir, la vida de la comunidad política democrática está basada en el Derecho e informada por él, de aquí — que se trate de un Estado de derecho estructurado en la Constitución y en la legislación ordinaria. El poder público y los órganos del Estado que lo ejercen se encuentran supeditados al derecho, lo que se traduce en el principio de juridicidad que a su vez comprende el de constitucionalidad y el de legalidad en sentido estricto. El primero regula todos los actos que realicen — los órganos de autoridad, independientemente de las funciones — que impliquen, ya que en virtud de la supremacía de la ley fundamental, ningún órgano del Estado escapa a su imperatividad; el — segundo rige los actos administrativos y jurisdiccionales.

En cuanto a la división de poderes, sabemos que en un Estado democrático el poder público no puede concentrarse en un solo órgano, sino que es indispensable que las funciones que entraña, esto es, la administrativa, la legislativa y la jurisdiccional se depositen en órganos distintos pero interdependientes, de manera que se controle el ejercicio del poder y la vigilancia del

del principio de juridicidad.

La justicia social, constituye otro elemento de la democracia, tal vez el más característico de ella. A juicio del tratadista Ignacio Burges, consiste en que los fines específicos que la nación atribuya al Estado en la ley fundamental, así como la actuación gubernamental que tienda a cumplirlos, deben procurar en forma constante y permanente la realización de un equilibrio armónico entre los intereses individuales y los colectivos.

En efecto, hemos apuntado líneas arriba que, independientemente de la forma que el Estado adopte, de la forma que su gobierno, del contenido ideológico que le sustente, es indudable que en la dinámica social de un pueblo existen intereses individuales e intereses de grupo e colectivos, que se explican como un resultado de la naturaleza humana misma y de la evolución de la comunidad en los ámbitos económico, social y cultural; esos intereses en muchos casos serán antagónicos. Pues bien, la democracia debe procurar la conciliación, equilibrio y coordinación de uno y otro, a fin de hacer posible la vida comunitaria, procurando el mejoramiento cuantitativo y cualitativo del nivel de vida de los grupos mayoritarios de la sociedad y del individuo en particular, reconociendo a éste la calidad de persona, ya que queda fuera de toda duda, la nación, antes que estar constituida por grupos, clases o sectores, por explotados y explotadores, reconoce como elemento esencial a la persona humana.

El individuo al incorporarse a la vida social va a formar grupos, clases, sectores, de manera que frente a él se encuentran éstos; frente a los derechos e intereses del primero, se ubican los derechos e intereses de los segundos. Un Estado democrático buscará realizar la compatibilización entre ambos, reconociendo y garantizando los derechos e intereses del individuo como miembro de la nación, y los correspondientes a los grupos humanos como parte de la misma.

Ese equilibrio entre lo social y lo individual es el contenido de la justicia social.

Las ideas antes expuestas explican el que la democracia haya sido definida por nuestra Constitución en su artículo tercero, no solo como una estructura jurídica y política sino además como un "sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"; para que este sistema de vida sea una realidad, requiere de una participación plena de los ciudadanos que posibilite la comunicación continua con su gobierno a fin de que éste conozca los problemas de carácter económico y social cuya solución le compete.

Frente a estos planteamientos, los órganos de un Estado democrático tienen el deber de atenderlos, procurando su satisfacción, puesto que, insistimos, la actividad estatal se justifica en la medida en que satisfaga las necesidades del pueblo.

Ahora bien, cuando tal Estado se encuentra facultado para intervenir en la vida económica de la nación a fin de procurar una mayor producción de satisfactores, mejorando el uso de los recursos naturales renovables o no renovables, utilizando nueva tecnología, procurando mayores inversiones, etc., etc., a fin de lograr una justa distribución de la riqueza que permita la elevación del nivel de vida de la población, y si además se encuentra autorizado a realizar tal ingerencia en forma sistematizada utilizando la planeación, es obvio que ésta debe ser el resultado de la intervención de los ciudadanos tanto en la formulación de los planes como en su ejecución.

En el primer caso, los ciudadanos manifiestan en forma directa o a través de sus representantes políticos, cuales son las demandas específicas de la colectividad relativas a su nivel de vida o a los procesos de producción y distribución de la riqueza, así por ejemplo, indicarán los problemas de la sociedad o de determinados grupos en relación al empleo, educación, vivienda, servicios de seguridad social, servicios públicos, impartición de justicia; necesidad de generación de nuevos empleos, de producción de bienes de capital, de estimular la inversión nacional

o extranjera, de ampliación o modernización de las instalaciones productivas, del impulso al desarrollo o modernización de la agricultura, ganadería o la pesca; de la utilización de tecnología más avanzada, del aprovechamiento racional de los recursos naturales, etc., etc.

En el segundo aspecto, la intervención de los ciudadanos en la ejecución del plan consistirá en que, dentro de la vida económica, actuarán en concordancia con las directrices señaladas por aquél, sin que se vean lesionadas las garantías individuales que en materia económica posean.

Los particulares unan su acción a la del Estado, para conseguir los objetivos trazados por la planeación democrática; así se logra unificar, coordinar y encauzar las actividades de unos y otros.

El gobierno, a partir del conocimiento exacto de las necesidades sociales, debe ponderarlas en orden a la importancia que su satisfacción represente incorporándolas en el plan, fijando prioridades, asignando recursos, señalando metas, elaborando lo que se llama estrategia para el desarrollo, que no es sino la política económica general que contendrá lineamientos relativos a sectores y ramas específicos de la actividad económica, así como lineamientos de política regional.

En este orden de ideas, la planeación democrática se nos presenta como una institución jurídica que autoriza al Poder Ejecutivo de un Estado a conducir la economía nacional mediante el señalamiento de una política económica global, diseñada en colaboración con los gobernados, a fin de conseguir el desenvolvimiento económico y social que demanda la nación, manteniendo el respeto a la libertad y a la dignidad humanas, y armonizando los intereses individuales y colectivos. Esa política será esencialmente obligatoria para los órganos de gobierno e indicativa frente a los particulares.

El maestro Rangel Couto define a la planeación democrá-

tica como "un método para acelerar deliberadamente el desenvolvimiento económico y social de un país con fundamento en su realidad presente y sobre todo en sus ambiciones para el porvenir."--- "Consiste primeramente en fijar unos pocos objetivos generales --- anhelados por la nación y que ésta puede haber señalado ya como --- desenlace de sus grandes conmociones sociales; estos objetivos --- han de ser coherentes y compatibles entre sí y habrá de cuantificárseles en relación con los medios ya calculados de que va a disponerse durante el período fijado en que se pretende alcanzarlos", además, "habrá que estimar las tensiones que deberán vencerse y --- los cambios sociales que tendrán que operarse, así como los cambios tecnológicos condicionantes de una producción más abundante y más completa y la procedencia de su base científica." ( 46 )

Para Gunnar Myrdal, la planeación democrática es "El --- conjunto de tentativas deliberadas y concientes emprendidas por --- el gobierno de un país y en colaboración con las otras entidades para coordinar las actividades nacionales a fin de alcanzar mejor y más pronto los fines deseados dentro del futuro desarrollo!"(47)

Este tipo de planeación es esencialmente obligatoria para los órganos de gobierno, porque como actividad pública que es, debe desempeñarse dentro de la demarcación jurídica consignada en la Constitución y en las leyes ordinarias, y si éstas facultan la intervención estatal en la economía a fin de lograr el desenvolvimiento económico y social, es obvio que los medios que el Estado se allegue en ejercicio de sus facultades, entre ellos la planeación, son de observancia obligatoria para todos los órganos que integren su gobierno.

Fronte a los gobernados la planeación democrática es --- esencialmente inductiva o indicativa, porque si bien es cierto que los particulares participan en la elaboración del plan, no se encuentran obligados a observar estrictamente las directrices marcadas en ésta a fin de alcanzar las metas de producción que consigne. El plan no señala imperativamente al pueblo cuanto ni que de-

( 46 ) .-Rangel Couto, Hugo. "La Teoría Económica y el Derecho". Ob. cit. p. 244.

( 47 ) .-Autor citado por Rangel Couto, Hugo. Ibidem.



bo producir, ya que ello equivaldría a someterlo a esquemas de -- producción diseñados imperativamente por el Estado, sino que en -- respecto de las libertades económicas que todo sistema democrático debe reconocer y garantizar, la planeación persigue orientar la -- actividad de los particulares a fin de que se ajusten a los linea-- mientos marcados por el plan. Para lograr las metas, el plan pro-- cura inducir a los ciudadanos a hacer lo que en otra forma no ha-- rían, por ejemplo, a invertir más en industrias prioritarias, a -- adoptar nuevas técnicas de producción, a ampliar sus instalacio-- nes, y esto es posible porque el Estado ejerce la serie de facultades que en materia económica posee, y así otorgará una serie de beneficios para aquellos que observen los lineamientos del plan, -- como estímulos fiscales, apoyos financieros, confeccionando diver-- sos mecanismos crediticios que permitan otorgar créditos a bajas -- tasas de interés para el fomento de determinadas actividades in-- dustriales, tanto en lo relativo a su instalación, formación o au-- mento de capital social, tecnología, otorgando precios diferencia-- les, etc.

Por tanto, las metas que fija el plan, no son órdenes -- al pueblo, indican meras aspiraciones, intenciones, expectativas, pero no obligaciones. W. Arthur Lewis menciona que la planeación -- indicativa tiene como tarea fundamental "liberar las energías del pueblo para hacer lo necesario para elevar la tasa de crecimiento económico." ( 48 )

"En un Estado de Derecho, con un régimen de economía mix-- ta y con un sistema democrático como forma de vida, el Estado no -- puede imponer obligatoria y coercitivamente las metas a alcanzar, sino que debe consultar y concertar con los distintos sectores de la población, la orientación, el rumbo, las metas a las que ha-- brán de dirigirse las acciones y las decisiones. Por esto el sis--

tema nacional integrará todos los esfuerzos, necesidades, anhelos y acciones de todos los sectores de la sociedad. ( 49 )

"No sirven para nada los planes de desarrollo exclusivos de las burocracias. Sin participación popular carecen de legitimidad y eficacia. La tarea política consiste en dar forma orgánica a las demandas de las mayorías sociales y en ejecutar programas cuyos medios y fines sean adecuados a esas demandas. La planeación democrática deberá hacer participar a todos los mexicanos en el conocimiento de nuestros problemas, en la fijación de objetivos y metas, en la formulación de estrategias, programas y acciones; en la asignación de recursos y responsabilidades. Nos servirá para ordenar y evaluar acciones y resultados, corregir errores y desviaciones y fijarnos nuevas metas." ( 50 )

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, concluimos que la planeación democrática supone el concurso de la voluntad de la nación; ésta no se encuentra supeditada a la voluntad del poder público, ni el Estado se encuentra facultado para imponer coactivamente a los gobernados el cumplimiento de los planes.

---

( 49 ).- Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1980.

( 50 ).- De la Madrid Hurtado, Miguel. "Cien tesis sobre México." - Ed. Grijalbo, S.A. México, 1982. p. 92.

a).-Prólogo de la Constitución Francesa de 1946.

En Francia, la planeación es una verdadera institución jurídica, diseñada por el Estado en colaboración con los gobernados, a fin de conseguir el desenvolvimiento económico y social de la nación.

Se trata de una planeación indicativa que respeta el ámbito de libertad reconocida por la Constitución en favor de los particulares; en consecuencia, los órganos del gobierno francés, en ejercicio del poder público del que se encuentran investidos, no pueden imponer por sí y ante sí el acatamiento de los planes a los destinatarios de dicho poder, sino que han de ejercer las contribuciones que resulten eficaces para inducir a éstos a cumplir los objetivos fijados.

Estas afirmaciones encuentran su apoyo en las disposiciones relativas, contenidas en las dos últimas constituciones de Francia, es decir, la promulgada el 13 de octubre de 1946 y la promulgada el 4 de octubre de 1958, que es la que actualmente está en vigor.

Reviste particular importancia el referirse al Prólogo de la Constitución de 1946, ya que este orientamiento organizó a la República Francesa a raíz de la terminación de la segunda guerra mundial, acontecimiento que determinó el que se hayan introducido importantes innovaciones al sistema jurídico político, tanto en el aspecto de las relaciones que los gobernados guardan frente al poder público como en cuanto a los fines que éste habrá de realizar en beneficio de la nación.

Principia el citado prólogo reiterando la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789:

"Después de la victoria obtenida por los pueblos libres sobre los regímenes que intentaron avasallar y degradar a la persona humana, el pueblo francés proclama nuevamente que todo ser humano, sin distinción de raza, religión e credo, posee unos derechos inalienables y sagrados. Reafirma solemnemente los derechos y las libertades del hombre y del ciudadano consagrados por la Declaración de Derechos de 1789 y los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República."

La Declaración de 1789 es el documento más importante en que cristalizó el ideario de la Revolución Francesa. En esencia, estableció la democracia como sistema de gobierno y consigna el deber que tiene el poder público de respetar y garantizar los derechos inherentes a la persona humana. Así nos encontramos con — que en su artículo 3º dispuso:

"El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún individuo o corporación puede ejercitar autoridad que no emane expresamente de ella".

El artículo 2º señaló los derechos fundamentales del hombre:

"El objeto de toda asociación política es la — conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión."

En el artículo 4º la Declaración precisó el concepto de libertad:

"La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no dañe a otro; por lo tanto, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene más límites que aquellos que aseguren a los demás miembros de la sociedad el goce de los mismos derechos. Estos límites no pueden ser consignados más que por la ley."

El artículo 6º consagró la igualdad jurídica y política de los ciudadanos al disponer:

"La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho de concurrir a su formación personalmente o por sus representantes. Debe ser la misma para todos, sea que proteja o sea que castigue. Todos los ciudadanos, siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos e empleos públicos, según su capacidad, sin otra distinción que la de su virtud o talento."

Los artículos 10 y 11 establecieron la libertad de pensamiento, opinión y de creencias:

"Nadie puede ser molestado por sus opiniones, - aún religiosas, con tal que su manifestación - no transtorne al orden público establecido por la ley."

"La libre comunicación de los pensamientos y - de las opiniones es uno de los derechos más - preciosos del hombre: todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, pero debe responder del abuso de esa libertad en los - casos determinados por la ley."

El derecho de propiedad se consignó en el artículo 12:

"Siendo la propiedad un derecho inviolable y - sagrado, nadie puede ser privado de ella sino - cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, le exija evidentemente y bajo la condición de una justa y previa indemnización."

La natural evolución de la vida del pueblo francés, así - como los graves acontecimientos bélicos anteriores al año de - 1946 que le obligaron a hacer frente a una economía devastada - por la guerra, determinaron que, al lado de las garantías anteriores, el estado profanó haya consignado por vez primera en la - vida institucional de Francia, derechos públicos subjetivos de - carácter económico y social, lo que produjo en consecuencia un - incremento de los fines que el gobierno ha de perseguir en el - ejercicio del poder público.

El pueblo francés . . .

"Proclama, además, como particularmente necesarios en nuestro tiempo, los principios políticos, económicos y sociales siguientes:

La ley garantiza a la mujer, en todos los dominios derechos iguales a los del hombre.

Todo hombre perseguido a causa de su acción en favor de la libertad tiene derecho de asilo en los territorios de la República.

Cada cual tiene el derecho de trabajar y el derecho de obtener una ocupación.

Nadie puede ser perjudicado en su trabajo o empleo a causa de su origen, sus opiniones o creencias.

Todo hombre puede defender sus derechos y sus intereses mediante la acción sindical y adherirse al sindicato que prefiera.

El derecho de huelga es reconocido a todos, dentro del marco de las leyes que lo reglamentan.

Todo trabajador participa, por mediación de sus delegados, en la determinación colectiva de las condiciones de trabajo, así como en la gestión de las empresas.

Todo bien, toda empresa cuya explotación adquiera las características de un servicio público nacional o de un monopolio de hecho, debe convertirse en propiedad de la colectividad.

La nación asegura al individuo y a la familia las condiciones necesarias para su desarrollo.

Garantiza a todos, especialmente al niño, a la madre y a los trabajadores viejos, la protección de la salud, la seguridad material, el descanso y las vacaciones. Todo ser humano que, debido a su edad, su estado físico o mental o la situación económica, se encuentre en la incapacidad de trabajar, tiene derecho a obtener de la colectividad medios adecuados de existencia.

La nación proclama la solidaridad y la igualdad de todos los franceses ante las cargas que resulten de las calamidades nacionales.

La nación garantiza el igual acceso del niño y del adulto a la instrucción, a la formación profesional y a la cultura. La organización de la enseñanza pública, gratuita y laica en todos sus grados, es un deber del Estado.

La República Francesa, fiel a sus tradiciones, se atiene a las reglas del derecho público internacional. No emprenderá ninguna guerra con fines de conquista, ni empleará jamás sus fuerzas contra la libertad de ningún pueblo.

Bajo reserva de reciprocidad, Francia consiente en las limitaciones de soberanía necesarias para la organización y defensa de la paz.

Francia firma con los pueblos de ultramar una Unión basada en la igualdad de derechos y deberes, sin distinción de raza ni de religión.

La Unión francesa está integrada por naciones y pueblos que ponen en común e coordinan sus recursos y sus esfuerzos para desarrollar sus civilizaciones respectivas, aumentar su bienestar y garantizar su seguridad.

Fiel a su misión tradicional, Francia está dispuesta a conducir los pueblos que están a su cargo a la libertad de gobernarse por sí mismos y de administrar democráticamente sus propios asuntos; renuncia a todo sistema de colonización fundada en la arbitrariedad, garantiza a todos los hombres y mujeres que viven en la Unión francesa un igual acceso a las funciones públicas y el ejercicio individual e colectivo de los derechos y libertades proclamadas e confirmadas en lo que antecede."

Puede advertirse claramente que al lado de estos derechos públicos económicos y sociales subyace el deber del Estado de garantizar su eficacia, lo que a su vez entraña la intervención de éste en la economía a fin de lograr el desenvolvimiento económico y social de la nación.

Esta aseveración se apeya en la necesaria relación entre el contenido del preámbulo anterior y lo dispuesto por el artículo 25 de la propia Constitución, que faculta al Estado para llevar a cabo la planeación económica nacional. Señala textualmente - ese numeral:

"Un Consejo económico, cuyo estatuto es fijado por la ley, examina, para dictamen, los proyectos y proposiciones de ley de su competencia. Estos proyectos le son sometidos por la Asamblea Nacional, antes de que ésta haya deliberado sobre ellos.

Además, el Consejo económico puede ser consultado por el Consejo de Ministros. Le es obligatoriamente acerca del establecimiento de un plan económico nacional que tenga por objeto el pleno empleo de los hombres y la utilización racional de los recursos materiales."

La planeación económica nacional que lleve a cabo el Poder Ejecutivo a través del Consejo de Ministros, con la intervención que tal precepto asigna al Consejo económico, ha de perseguir los fines específicos que la nación atribuye a la entidad pública en el Preámbulo de la Constitución y que pueden resumirse en procurar elevar cuantitativa y cualitativamente el nivel de vida de población, oñiéndose a los principios democráticos que en el mismo se consignan.

En estas condiciones la planeación económica deber ser el resultado de la concurrencia de voluntades de gobierno y gobernados en la elaboración de los planes; los particulares han de intervenir ya sea directamente e a través de sus representantes políticos. El Poder Ejecutivo respetará las garantías individuales, económicas y sociales estatuidas en la Constitución, induciendo a los particulares a cumplir las metas propuestas y no podrá imponer coactivamente su cumplimiento.

La Constitución de 1946 fue sustituida por la que se promulgó el 4 de octubre de 1958, actualmente en vigor. En el preámbulo de ésta, el pueblo francés reitera la Declaración de 1789 y los principios consignados en el Preámbulo de la Constitución de 1946:

"El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los Derechos del hombre y a los principios de soberanía nacional tal como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946.

En virtud de estos principios y de la libre determinación de los pueblos, la República ofrece a los Territorio de Ultramar que manifiesten la voluntad de adherirse a ellas nuevas instituciones fundadas en el ideal común de libertad, igualdad y fraternidad y concebidas con miras a su evolución democrática."

Por tanto, y para efecto de la planeación a la luz del ordenamiento jurídico fundamental vigente, reproducimos las consideraciones relativas que hemos hecho a la Constitución anterior

Gerard Farjat afirma que en Francia la planeación es una



institución jurídica consagrada constitucionalmente. Los planes - son un " instrumento de orientación de la expansión económica y del progreso social"; los empresarios privados tienen una participación importante en su elaboración, y no tienen ningún valor imperativo respecto a los particulares. ( 51 )

El maestro Rangel Ceuto menciona como elementos característicos de la planeación francesa los siguientes:

"I.-Es concertada, porque el gobierno y los intereses - económicos privados se asocian y colaboran para formular el Plan.

II.-Es flexible, porque sus objetivos deben adaptarse a los acontecimientos imprevistos, modificándose entonces las directrices originales en cualquiera etapa en que sea necesario o conveniente.

III.-Es incitativa porque los objetivos del Plan no son imperativos sino que los poderes públicos usan los medios eficaces para incitar a los agentes económicos privados a luchar para conseguir dichos objetivos." ( 52 )

b).-Prólogo de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

Los Estados Unidos de Norteamérica se encuentran estructurados jurídica y políticamente como una república federal y democrática, según se establece en su Constitución Política actual, que es la misma que se aprobó en Filadelfia en el año de 1789.

Comúnmente se identifica a este Estado con el típico representante del régimen económico capitalista, mismo que según hemos visto se caracteriza por la existencia de la propiedad privada de los medios de producción, por un amplio ámbito de libertad de los gobernados que se traduce en diferentes libertades específicas en la actividad económica ( tales como libertad de tra

-----  
( 51 ).- Farjart, Gerard. "Droit Economique". Reseña bibliográfica de Hugué Rangel Ceuto. U.N.A.M. p. 5

( 52 ).- Rangel Ceuto, Hugué. "El Derecho Económico." Ob. cit. p. 52.

baje, industria, libertad de asociación, libre concurrencia, prohibición de monopolios, etc. ), y por una limitada ingerencia del Estado en ésta última. Hay una clara separación entre el poder público y la vida económica, de manera que es obvio que en este régimen el Estado no está facultado para llevar a cabo una planificación económica de carácter integral.

Sin embargo, analizando el devenir histórico de los E.U.A. podemos advertir que la intervención del Estado en la economía si ha existido, e incluso el gobierno ha llevado a la práctica la planeación económica, aunque ésta solo ha sido de carácter sectorial y regional.

North C. Douglass menciona que en los últimos treinta años se han elaborado un gran número de estudios que demuestran en forma indubitable que el gobierno norteamericano ha tenido una considerable ingerencia en la economía norteamericana desde el siglo XIX, no solamente en lo que toca al ejercicio de su facultad para señalar la política monetaria y fiscal, sino también mediante inversiones, subsidios públicos, etc. "Por ejemplo a principios de ese siglo Massachusetts era un Estado cuyo gobierno no se lo efectuaba diferentes intervenciones en la economía con fines de regulación, sino que concedía también una amplia gama de subvenciones a distintos tipos de actividad económica. " "Otros estudios han mostrado que los gobiernos de los Estados del Sur eran importantes accionistas de los ferrocarriles antes de la Guerra de Secesión" ( 53 )

En el siglo XX, las dos guerras mundiales, la grave depresión del año de 1921 y la depresión de 1929 determinaron una marcada intervención del Estado en la vida económica de los E.U.A. - Durante la Administración del Presidente Roosevelt surgió la idea de que la acción gubernamental podía mejorar considerablemente la situación económica del pueblo, y se emitieron importantes leyes

-----

( 53 ).-Douglass C., North."Una Nueva Historia Económica. Crecimiento y bienestar en el pueblo de los Estados Unidos".Tr.de Francisco Bustelo y García del Real.Ed. Tecnos. Madrid,1969. Pp. 109-110

relativas a la seguridad económica de las personas, como la legislación sobre seguro de vejez, seguro de paro y compensación del trabajador; la ley sobre la banca de 1933, que separó los bancos de inversión de los comerciales; el establecimiento de una comisión oficial denominada Securities and Exchange Commission para que regulara la bolsa; la ley Worris-La Guardia que concedió a los sindicatos el derecho de la contratación colectiva.

"Es evidente que en los años inmediatamente anteriores a 1940 la función del gobierno en la economía había cambiado fundamentalmente. Esa función había adquirido mayor importancia no solo como consecuencia de los esfuerzos para sacar la economía de la depresión, sino también al difundirse la idea de que el bienestar de la sociedad podía mejorarse con una intervención gubernamental encaminada a reorganizar y encauzar los recursos en determinadas esferas, con objeto de corregir la asignación que haría el mercado".( 54 )

Otro historiador de la economía norteamericana, R.A. Lively, afirma que el gobierno ha tenido una participación importante en todos los niveles de la actividad económica, llegando a concluir que dicha ingerencia traduce el cumplimiento de las funciones que el pueblo le encomendó. Lively es sin duda, uno de los pocos tratadistas que valientemente reconoce la facultad que tiene el gobierno de coordinar la vida económica nacional mediante la planeación:

"Considerados en su conjunto, los trabajos que aquí se han examinado constituyen un informe coherente sobre las actividades económicas en un país que nos resulta casi desconocido. En él, el funcionario público elegido sustituye al empresario individual como la figura clave en la aplicación de

( 54 ) .-Idem.Pp. 172-179.

la energía capitalista; es el tesoro público, más bien que el ahorro privado, la principal fuente de capitales, y el interés general prevalece sobre la ambición personal en la selección de los objetivos generales de las economías locales. La empresa mixta era la organización habitual que aplicaba las innovaciones importantes y el gobierno desempeñó en todas partes la función que le confió el pueblo, y que fue la de planificador, promotor, inversionista y regulador". ( 55 )

Es fácil imaginar que el párrafo anterior despertó grandes polémicas, puesto que en los E.U.A., "el país más partidario de la libre concurrencia". ( 56 ), comunmente la planeación se identifica con los métodos imperativos aplicados por la U.R.S.S., el propio Douglass refutando la opinión de Lively, menciona que una cosa es señalar la participación del gobierno en la economía nacional y "otra cosa muy distinta atribuirle un papel importante en el crecimiento de la economía norteamericana."

Gerard Farjat señala que en el derecho económico de los E.U.A. "La única cuestión que se plantea sin presentar una respuesta evidente en el sistema norteamericano, es la de la planeación." ( 57 )

Las consideraciones anteriores nos llevan a elaborar las siguientes interrogantes: ¿ el gobierno de los Estados Unidos se encuentra jurídicamente facultado para planear la economía?. En caso afirmativo, ¿ que tipo de planeación ha de ser la que practique?.

Ambas contestaciones habremos de encontrarlas en la Constitución Política de ese Estado, y concretamente en el Prefacio, ya que en éste se definen los objetivos teleológicos de contenido político, social, cultural y económico que -

---

( 55 ).- Autor citado por Douglass G., North. Ob. cit. p. 110.

( 56 ).-Suárez, Eduardo. Ob. cit. p. 97.

( 57 ).-Farjat, Gerard. Ob. cit. p. 19.

el pueblo norteamericano atribuye al poder público a fin de lograr el bien común, delineando claramente el tipo de nación que ha deseado ser:

"Nosotros, el Pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una Unión más perfecta, establecer la Justicia, afianzar la tranquilidad interior, proveer a la Defensa común, promover el bienestar general y asegurar para nosotros mismos y para nuestros descendientes los beneficios de la Libertad, estatuímos y sancionamos esta CONSTITUCION para los Estados Unidos de América"

Analizando el citado preámbulo nos encontramos con dos elementos importantes característicos de un estado democrático: en primer lugar reconoce la radiación popular de la soberanía: " Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos..." ". . . venimos y sancionamos esta Constitución para los Estados Unidos de América." El pueblo, titular del poder soberano se da la organización jurídica y política que precisa esa ley fundamental; del pueblo dimana el poder público del Estado y ha de ejercerse en beneficio de su titular.

El segundo elemento está representado por los fines - que la nación asigna a los órganos del Estado: - hacer más perfecta la unión, - establecer la justicia, -consolidar la tranquilidad doméstica, - proveer a la defensa común, -promover el bienestar general, -asegurar los beneficios de la libertad para todas las generaciones.

La actuación del gobierno para "promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para todas las generaciones", son los dos objetivos que a nuestro juicio constituyen la base constitucional que autoriza al Estado a intervenir en la vida económica para regularla, y que puede ser utilizada, inclusive, para orientarla y dirigirla a través de la planeación indicativa.

El lograr el bienestar general solo puede entenderse como el deber del Estado de conciliar y coordinar los intereses individuales y colectivos a fin de hacer posible la vida comunitaria, debiendo además procurar el mejoramiento cualitativo y cuantitativo de las condiciones de vida de los gobernados en los aspectos político, económico, social y cultural, — respetando la libertad de los individuos como miembros de la nación, y de los grupos humanos como parte de la misma.

Comprender lo anterior requiere que hagamos la siguiente aclaración: el hecho de que la Constitución que se comenta haya nacido en una época en que tenía vigencia el liberalismo económico, no implica que debamos interpretarla bajo los estrictos principios del mismo, sino en concordancia con la vida contemporánea de esa nación, pues si esto no fuera posible, — tendríamos que esa ley fundamental sería obsoleta, caso en el cual habría sido enmendada o abrogada tiempo ha. Por otra parte, como menciona Loewestein, cuando la comunidad nacional toma la decisión política fundamental, se está configurando tanto en los aspectos político, social como económico, "Dado que la demarcación entre el contenido político y económico de una decisión ha desaparecido prácticamente, y dado que ambos campos están unidos inseparablemente, no cabe que se de una decisión política fundamental con una substancia exclusivamente política o económica." ( 58 )

No obstante el existir ese fundamento, que a nuestro juicio constituye la base constitucional para otorgar al Poder Ejecutivo la facultad de planear la economía, hasta ahora ninguna ley se ha ocupado de ello, hecho que es atribuido a diferentes causas:

---

( 58 ).- Loewestein, Karl. "Teoría de la Constitución. Tr. de — Alfredo Gallego Anabitarte. Ed. Ariel. Barcelona, 1964. p. 63.

"Los norteamericanos de hoy tienen ideas muy diversas, como ha ocurrido a todo lo largo de su historia, sobre el papel que debe desempeñar el gobierno en la economía. Esas diferencias han tendido a oscurecer la cuestión al menos en términos económicos. Mucho más controvertida ha sido la política relacionada con el mejoramiento de la economía a largo plazo o con el aumento del nivel de vida de determinados grupos, especialmente los de ingresos bajos. Parte de la controversia se basa en diferencias fundamentales de opinión sobre la función del gobierno, pero en realidad la discusión sigue en pie debido simplemente a que la eficacia de la política pública no ha sido analizada en términos científicos?" ( 59 )

El hecho de que en los E.U.A. no exista un Poder Ejecutivo con facultades suficientes para llevar a cabo una planeación democrática obedece según Gerard Farjat a dos razones, la concentración capitalista y la fragmentación del poder público económico. La primera, corresponde a un fenómeno generado al amparo del derecho privado y consiste en la posesión que tiene un reducido número de personas físicas y jurídicas de "masas cada vez más grandes de capital y de poder económico". La fragmentación del poder se advierte en el hecho de que el Poder Ejecutivo no tiene una fuerza coherente que le permita dirigir y orientar la economía imponiéndose a los grandes poderes económicos privados; esa fuerza se ha visto segmentada como resultado de las comisiones o agencias que son verdaderos organismos de intervención estatal. ( 60 ). El maestro Rangel Couto señala que estas agencias son creadas por el Congreso, precisamente con el propósito de no aumentar las facultades de la Administración Pública. ( 61 ).

La ausencia de normas jurídicas que atribuyan a los órganos del poder público la facultad de realizar la planeación

( 59 ) .- Douglass C., North. Ob. cit. Pp. 189-190.

( 60 ) .- Farjat, Gerard. Ob. cit. p. 20.

( 61 ) .- Rangel Couto, Hugo. "El Derecho Económico". Ob. cit. p.53.

ción económica, no implica que en la realidad ésta no se lleve a cabo, aún cuando no se le denomine con ese nombre y sea sole regional o sectorial. Esto lo podemos advertir en los siguientes casos que como ejemplo citamos:

La política que en materia de conservación de tierras de cultivo realizó la administración del Presidente Franklin Roosevelt representa una verdadera planeación sectorial que se inició en el año de 1933 con el establecimiento de una agencia llamada Servicio de Erosión del Suelo adscrita al Departamento del Interior; más tarde en 1925 tomó el nombre de Servicio de Conservación del Suelo, estableciéndose como agencia del Departamento de Agricultura. En principio esta agencia celebraba contratos con los agricultores a fin de proporcionarles ayuda técnica y materiales. Al iniciarse 1937 Roosevelt pidió a los gobernadores de los Estados que las legislaturas promulgaran leyes que permitieran a los propietarios y ocupantes de las tierras de cultivo formar distritos de conservación del suelo, lo que efectivamente ocurrió y ya en 1954 existían aproximadamente 2, 500 distritos. ( 62 )

Estos organismos están integrados por una junta de gobierno cuya función consiste en coordinar las actividades dentro de un determinado distrito, encontrándose facultado para otorgar prioridad a las áreas críticas; recibe las solicitudes que los agricultores formulan para recibir asesoría <sup>y ayuda</sup> en materia de conservación de los suelos, y una una vez aprobadas envía a un técnico del Servicio de Conservación del Suelo para que trabaje con el agricultor y en estas condiciones desarrollar un plan de conservación. Sobre esta base el distrito y el agricultor llegan a un acuerdo, estableciéndole lo que éste pretende realizar y la ayuda que prestará el distrito. Este acuerdo cooperativo es firmado por el agri-

---

( 62 ).- Robertson M., Ross. "Historia de la Economía Norteamericana." Tr. de Nina de Kalada y Enrique Alt. Ed.- Bibliofrática Argentina. Buenos Aires, 1959. p.445.



cultor y la junta. "No existe ningún tipo de coacción y no se castiga la falta de cumplimiento. Si un agricultor no cumple con su obligación, simplemente se le deja fuera de la lista de quienes reciben ayuda". ( 63 )

Otra comisión encargada de elaborar y llevar a la práctica programas de largo alcance en la conservación de las tierras de cultivo es la Tennessee Valley Authority, establecida para construir una serie de presas que atendieran en forma coordinada diversos aspectos tales como la navegación, la lucha contra las inundaciones y la producción de energía hidroeléctrica. Los programas de esta comisión han permitido elevar la agricultura de toda la región que controla. "Con toda confianza podemos dar a conocer dos juicios acerca de la Tennessee Valley Authority. Primero, las inundaciones del valle de Tennessee ya pertenecen al pasado; ello significa que gran parte de la tierra baja se halla protegida de la inundación periódica de los "dumping" de la erosión.

Segundo, la TVA ha hecho lo imposible por evitar la erosión de las tierras altas. Aunque un sistema unificado de represas y depósitos puede evitar inundaciones mayores con su destrucción consecuente de las tierras bajas, el problema de la erosión de las tierras altas sigue en pie. La infiltración de las tierras altas es la enemiga de los depósitos y del canal navegable; debe ser detenido en su origen, allí donde la gota de lluvia cae sobre el terreno. Así el único camino de las autoridades de la TVA es trabajar arduamente para asegurar la adopción general de las prácticas de conservación. Sus programas incluyen la reforestación y plantación de bosques, la sustitución de siembras de abono por siembras nuevas, la labranza de contorno y la construcción de represas de control para evitar que las tierras se dessequen rápi-

amente. La ayuda y demostración técnicas, en cooperación con las demás agencias federales y universidades estatales, ha sido la principal ayuda al propietario, pero las semillas gratuitas y el fertilizante gratuito se han equilibrado a menudo en lo que a brindar cooperación se refiere. "( 64 )

Otro caso de planeación lo encontramos en materia de transportes, concretamente en los que se refiere a la construcción de aeropuertos. Hasta el año de 1933 esta operación había estado a cargo de empresas privadas y de las autoridades locales; más tarde, la depresión económica experimentada por los E.U.A. determinó la participación del federal, quien para el año de 1940 había contribuido con más del 70 % para la construcción de aeropuertos, sin embargo no se siguió ningún programa de ubicación y muchos edificios resultaron inútiles. Durante la segunda guerra mundial, por razones militares se incrementó la inversión del gobierno federal, y al finalizar, éste había suministrado aproximadamente tres cuartas parte del dinero. A fin de establecer orden en esta materia, el Congreso, en el año de 1946 emitió la Ley Federal de Aeropuertos, la que según Ross M. Robertson fue un esfuerzo para instaurar una planificación consistente. Disponía esta ley que "El 75% de los fondos disponibles deberían prorratearse entre los estados en base a la población y zona, pasando a constituir el resto un fondo discrecional. La participación federal en los aeropuertos pequeños se fijó en el 50% de los costos de construcción, sin contar la adquisición del terreno; en los aeropuertos principales era menor que el 50%. Las peticiones de ayuda federal podrían ser presentadas por cualquier entidad pública a una jerarquía local, pero para obtener la aprobación, los proyectos debían ser incluidos en el Plan Nacional de Aero-

-----  
( 64 ).-Idem. p.448.

puertos del Administrador de Aeronáutica Civil." ( 65 )

Por último, en los E.U.A. el sector privado también lleva a la práctica una planeación privada e incluso existe la Asociación de Planeación Nacional que hace estudios para ese sector. ( 66 )

Gerard Farjat afirma que ese país las empresas más importantes disponen de servicios privados de planeación y hasta existen empresas que venden la planeación, como es el caso de la citada asociación. ( 67 )

---

( 65 ).-Idea p. 456.

( 66 ).-Suárez, Eduardo. Ob. cit. p. 97

( 67 ).-Farjat, Gerard. Ob. cit. p. 17.

#### 4.- Planeación Imperativa.

En principio podemos decir que la planeación imperativa es aquella que practica un Estado socialista con régimen económico de propiedad social o colectiva.

Como ha quedado anotado, tal régimen se caracteriza -- porque los medios de producción son propiedad de la nación, de -- aquí que se hable de propiedad social o socialista; ésta revite -- dos formas básicas, la que corresponde al Estado y que constituye la propiedad social propiamente dicha y, la propiedad colectiva, perteneciente a cooperativas, comunas, sindicatos, etc. Por -- regla general, los gobernados, individualmente considerados, tienen derecho a la propiedad privada únicamente respecto de bienes personalísimos tales como los de consumo, la vivienda, etc. (68). Además la economía es planeada imperativamente por el Estado, -- existiendo un reducido ámbito de libertad económica para los particulares.

"Los sistemas socialistas o de economía centralmente -- planificada se caracterizan por un régimen de propiedad colectiva de los bienes de producción y por un sistema de planeación -- económica centralizada a cargo del Estado, con un margen residual de libertad económica limitada para los agentes privados -- del proceso económico." ( 69 )

El hecho de que en este sistema no exista la propiedad privada de los medios de producción, sino que en su totalidad o en su gran mayoría pertenezcan al Estado, explica que éste en -- forma indispensable planee la economía a fin de dirigir, coordinar, programar y controlar su desarrollo. Es precisamente en un -- Estado socialista en donde nace la planeación económica:

"Es indudable que la planeación en su verdadero sentido moderno fue aplicada por primera vez en la Unión Soviética, -- porque como al eliminar la propiedad privada de los medios de --

( 68 ).- Langlo, Oskar. "Economía Política del Socialismo", en "Problemas de Economía Política del Socialismo". Ed. Fondo de Cultura Económica. Colombia. 1976. p. 13.

( 69 ).- De la Madrid Hurtado, Miguel. "Economía y Derecho", en "Estudios de Derecho Constitucional. PRI. México, 1981. p. 15.

los medios de producción ( casi todos ), se extinguieron con ella todas las voluntades que antes manifestaban los agente económicos privados, solo quedó una voluntad omnipotente y totalitaria, la - del Estado; fue entonces necesario, ineludible, un plan económico para el conjunto y la ya inevitable planeación imperativa se inició." ( 69 )

Raymond Barre, al referirse al crecimiento económico le grado por la U.R.S.S., gracias al papel decisivo de la planeación llevada a cabo por el Estado dice, "Esto se concibe fácilmente, - porque, desde 1918, la propiedad privada de los medios de producción quedó abolida. En el momento en que comienza la etapa de los planes, es el Estado el que asumirá el papel de empresario. En - los crecimientos espontáneos, el Estado estimulaba e promovía a - la empresa privada; en la Unión Soviética, el Estado se ha hecho - empresario. " ( 70 )

Michael Ellman expresa al respecto: "Lo que es común a - la planificación en todos los países socialistas de estado es el - uso de la propiedad del Estado como medio de producción, de plani- ficación de economía nacional y de dictadura política, es la ten- tativa de movilizar todos los recursos posibles de la sociedad y - de utilizarlos en interés de los objetivos económicos nacionales, con el fin de asegurar el crecimiento económico rápido, la inde- pendencia nacional y el desarrollo de las fuerzas armadas. "(71).

La planeación económica como método, como técnica a fin de dar forma y coherencia al conjunto de decisiones que integran - la política económica global de un Estado, para conseguir el de- desenvolvimiento económico, es una sola; sin embargo, para el Dere- cho Económico, según hemos dicho, debe diferenciarse entre planea- ción indicativa y planeación imperativa, fundamentalmente porque -

(69).- Rangel Couto, Hugo." El Derecho Económico."Ob. cit.p.255.

(70).- Barre, Raymond. Ob. cit. p. 82.

(71).-Ellman, Michael. Ob. cit. p. 36.

en el contenido de los dispositivos legales que las instituyen, - se advierten distintos efectos jurídicos, principalmente en relación a los destinatarios del poder público.

Para muchos tratadistas la planeación imperativa llevada a cabo por los Estados socialistas difiere a tal grado de la - planeación indicativa o democrática, que consideran que una y - otra se contraponen por esencia.

Según Gunnar Myrdal, "Existe una diferencia enorme entre el tipo de planeación impuesta en la URSS por un gobierno neonelitico y totalitario y el tipo consistente en la coordinación - gradual de la economía en los países occidentales mediante la planeación democrática.

Toda analogía entre ambas constituye una falsedad, pero juega su papel en la controversia: "economía libre" vs. "planeación económica" siendo solo un elemento pasional de irracionalidad y confusión. " ( 72 )

El "Economic Survey", documento leído ante el Parlamento por el Primer Ministro inglés Clement Attle en el mes de febrero de 1947, distinguía los dos tipos de planeación, señalando que la imperativa "subordina todos los deseos y preferencias individuales a las exigencias del Estado, para cuyo objeto éste emplea diversos métodos compulsivos que privan al individuo de su libertad; tales métodos pueden ser necesarios aún en un país democrático durante la extrema emergencia de una guerra y así el pueblo inglés dió a su gobierno en la época de guerra el poder necesario." "Pero en época de paz el pueblo de un país democrático no renunciará a sus libertades, así que su gobierno puede solo conducir - un plan que las respete. ( 73 )

-----  
( 72 ) .-Autor citado por Rangel Couto, Hugo. "El Derecho Económico". Ob. cit. p. 256.

( 73 ) .-Citado por Rangel Couto, Hugo. *Idea* Pp. 47 a 48.

El maestro Rangel Couto, al abordar el tema del Derecho Económico en la URSS menciona que " en este país la economía está totalmente dominada por la política. Los medios de producción son ( casi todos ) propiedad estatal y la vida económica se rige por normas imperativas y no democráticas, que emanan de un Estado totalitario monopolizado por un partido único y sin que se disfrute de garantías individuales." ( 74 ) A su juicio la planeación indicativa presenta los caracteres opuestos.

A fin de contar con elementos que nos permitan caracterizar este tipo de planeación, nos permitimos citar las siguientes opiniones:

Estebán J.A. Righi, al destacar los caracteres del régimen económico socialista expresa que en el mismo, el proceso de producción y distribución de satisfactores no se encuentra regido por la oferta y la demanda, sino que se ajusta a "Las condiciones decididas por el Estado," es éste el que determina los bienes que deben producirse, asigna los recursos materiales y humanos necesarios para tal efecto y fija los salarios. "Las necesidades se satisfacen según el orden de urgencia apreciado por los poderes públicos." Además en la URSS, los mecanismos de planificación suponen la elaboración de un documento que "debe prever y ordenar por una parte, las producciones juzgadas necesarias para satisfacer las necesidades de la población, y por otra, el empleo de las fuerzas indispensables para cubrir esos objetivos." ( 75 )

Crossman afirma que uno de los rasgos que peculiarizan al Estado totalitario (refiriéndose específicamente a la URSS), es que el mismo " monopoliza el control de la actividad económica para coordinarla y planear la riqueza productiva de la nación, eliminando con ello los intereses financieros e industriales. Pero esta coordinación pública y su consecuente control, necesarios dentro de

( 74 ).- Rangel Couto, Hugo. *Idea* p. 54.

( 75 ).- Righi, H. A. Esteban. "El Derecho Penal y su función en el ámbito de la regulación económica de los países desarrollados", en "Estudios de Derecho Económico." UNAM. México, 1979. Pp. 95-96.

toda economía moderna, también pudieron haberse logrado, sin destruir las libertades civiles y la independencia judicial." ( 76 )

De las opiniones anteriores podemos advertir que los elementos que comunmente se atribuyen a la planeación imperativa son, el constituir una política económica que emana de un gobierno totalitario, el ser acentuadamente centralizada, imperativa y coercible, caracteres que traen como consecuencia la eliminación de las garantías de los gobernados y la inexistencia de un régimen democrático.

Nosotros consideramos que es el régimen económico instituido en las constituciones políticas de los países socialistas lo que determina que la planeación que éstos practican tenga un carácter imperativo, entendiéndose este calificativo no como un concepto diametralmente opuesto a lo que es democrático, sino como atributo de un acto que emana de uno o varios órganos del gobierno de un Estado (específicamente se trata de órganos que forman parte del Poder Ejecutivo), en ejercicio de las facultades de decisión y ejecución que en materia económica les atribuya el derecho positivo correspondiente, a fin de conseguir el desenvolvimiento económico y social.

En efecto, la doctrina de Derecho Administrativo señala la división de los órganos que integran la Administración Pública, atendiendo a la naturaleza intrínseca de las facultades que les sean atribuidas, así Gabino Grana nos habla de órganos autoritarios y órganos auxiliares:

" Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de - - - -

( 76 ).- Crossman, R.H.S. " Biografía del Estado Moderno." Tr. de J.A. Fernández de Castro. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1978. p. 309.



autoridad? "Los órganos de la Administración que tienen el carácter de autoridad, pueden concentrar en sus facultades las de decisión y las de ejecución; pero también puede suceder que solo tengan la facultad de decisión y que la ejecución de sus determinaciones se lleve a cabo por otro órgano diferente." ( 77 )

Agrega el tratadista que cuando las facultades de un órgano consisten en colaborar con las autoridades realizando los actos necesarios para que éstas resuelvan, surge el concepto de órgano auxiliar. ( 78 )

Si la planeación emana de un órgano con facultades de decisión y ejecución, producirá como efectos aquellos que se atribuyen a los actos de autoridad que realiza la Administración Pública, es decir, creará, modificará e extinguirá situaciones generales e especiales dentro de la economía. La planeación será un auténtico acto autoritario, investida con los caracteres propios de éste, es decir, se tratará de un acto unilateral e imperativo.

De lo anterior deriva que la planeación imperativa no requiera para su existencia jurídica de la concurrencia de la voluntad de los gobernados obligados a acatarla, pues se trata de un acto que manifiesta el jus imperii del Estado, la preponderancia del poder público sobre todos los demás poderes que existan en la colectividad.

El Estado, a través de sus órganos, obliga por sí y ante sí a todos los agentes que intervengan en el proceso económico a acatar los planes.

En apoyo de la afirmación anterior podemos citar como ejemplo, el artículo 16 de la Constitución Política de la URSS :

---

( 77 ).-Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Duodecima Ed. Ed. Porrúa S. A. México, 1971. Pp. 128-129.

( 78 ).-Ibidem.

"La economía de la URSS constituye un conjunto único que comprende todos los eslabones de la producción social, de la distribución y el intercambio en el territorio del país.

La economía se dirige sobre la base de los planes estatales de desarrollo económico y social, teniendo en cuenta los principios sectorial y territorial y conjugando la administración centralizada con la autonomía y la iniciativa económicas de las empresas, complejos y otras entidades. Por ello se utiliza la autogestión financiera, el beneficio, el coste y otros resortes e incentivos económicos."

Como puede advertirse, en la URSS la planeación imperativa no requiere para su existencia la reunión de la voluntad estatal y la de los obligados a acatarla. Naturalmente que diversos preceptos del propio ordenamiento consignan la participación de los ciudadanos en la elaboración y ejecución de los planes, pero esto no quiere decir que estén externando una voluntad indispensable para dar existencia jurídica a la planeación y por tanto para que ésta surta efectos jurídicos.

"La planificación en la URSS es imperativa, esto es, no se trata de meras directrices indicadas o sugeridas a los diferentes sectores y regiones sino que son verdaderas instrucciones, órdenes, imperativos y los agentes que participan en la economía, deben cumplir obligatoriamente." ( 79 )

"El plan es y sigue siendo la ley universal y necesita una autoridad universal para proyectarlo y ponerlo en marcha". ( 80 ).

"Las cifras del plan son órdenes para productores, y el grado en que las siguen puede comprobarse en sus cuentas en la sucursal local del banco estatal, verdadera instancia de control..." ( 81 )

Por lo que toca a la consideración de que en virtud del carácter imperativo de la planeación socialista, ésta se opone a la democracia, estimamos que esta cuestión debe estudiarse refi-

---

{ 79 }.- Ellman, Michael. Ob. cit. p. 37.  
{ 80 }.- Heiman, Eduard. Ob. cit. p. 273.  
{ 81 }.- Idem, p. 292.

riéndola a un Estado socialista particularmente considerado y analizando si su Constitución contiene los elementos concurrentes que configuran un régimen democrático, a fin de conocer el grado de participación que los ciudadanos puedan tener en el proceso de planificación.

Por otra parte, es cierto que la planeación imperativa presenta como elemento característico el ser marcadamente centralizada. Según expresa Gabino Fraga, en la centralización, como forma de organización administrativa, los órganos se encuentran unidos en una relación de jerarquía que, partiendo del órgano situado en el más alto nivel, los va uniendo hasta el órgano de menor jerarquía, manteniéndose en esta forma la unidad de la Administración Pública; además la conservación de esta unidad es posible debido a la concentración del poder de decisión y de mando; el primero consiste en que un número reducido de órganos tienen competencia para resolver, "para realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho", y para imponer sus determinaciones. "El poder de mando se ejerce por medio de órdenes, instrucciones o circulares, expedidas por las autoridades superiores respecto a los empleados que les están subordinados." ( 82 )

La planeación imperativa, por tener un carácter integral y global, va a abarcar prácticamente todos los aspectos de la actividad económica y de la vida social, a todos los agentes que en ella intervengan y a todos los recursos productivos ( financieros, naturales, humanos, etc., etc.), este gigantesco con

---

( 82 ).-Fraga, Gabino. Ob. cit. Pp. 168 a 170.

tenido determina que sean varios los órganos de la Administración Pública centralizada los que intervengan en la elaboración de los planes; además hay órganos encargados de controlar su cumplimiento. La ejecución corresponde a las unidades económicas de producción, las que como veremos más adelante, están sujetas a la vigilancia de los órganos jerárquicamente superiores. Por tanto todos los agentes que participan en la economía, tratése de unidades de producción llamadas empresas, de asociaciones, de cooperativas, obreros e inclusive sindicatos, no tienen facultades de decisión ni mando en la actividad económica concreta que realizan, y aunque algunas constituciones les otorgan cierta "autonomía", en realidad y de acuerdo con las estipulaciones de los planes y mecanismos de control, esa libertad es mínima.

Raymond Barre comenta al respecto: "Como el Estado asume las funciones correspondientes al empresario, no encontramos ya en la dirección de las unidades de producción a empresarios independientes sino a funcionarios, directores estrechamente sujetos a los ministerios técnicos y a las autoridades jerárquicas de la Dirección. La empresa es un eslabón en una cadena de poderes." ( 83 )

Karl Loewenstein, al proponer una clasificación de tipos de gobierno de los Estados sobre la base de la distribución y concentración del ejercicio del poder, señala al estado totalitario como especie del régimen autoritario. Expresa el autor: "La diferencia entre la distribución del ejercicio del poder y control del poder político y la concentración del ejercicio del poder que está libre de control, crea el cuadro conceptual para

-----

la fundamental dicotomía de los sistemas políticos en constitucionalismo y autocracia." ( 84 )

En el constitucionalismo, la nación ejerce el poder — constituyente, eligiendo el sistema político, "y dentro de este sistema, la forma específica de gobierno bajo la cual desea vivir, distribuyendo el poder público en varios órganos estatales y limitando su ejercicio." ( 85 )

En cambio, la autocracia es una forma de gobierno en la cual es un solo individuo el que se inviste del poder constituyente e impone por la fuerza el sistema político y el régimen de gobierno a la nación, por tanto la actuación del autócrata es tará sometida a las normas que emanen de su voluntad. "El sistema político de la autocracia se caracteriza por la existencia de un único detentador del poder cuya competencia abarca la función de tomar la decisión política fundamental, y que además está libre de cualquier control eficaz." ( 86 )

Loewestein señala como especies de la autocracia al Estado autoritario y al Estado totalitario. En el primero, el poder público se concentra en un individuo o en un órgano colegiado, excluyendo a los gobernados de participar en el proceso político. ( 87 )

"En oposición al autoritarismo, el concepto de totalitarismo hace referencia a todo el orden socioeconómico y moral de la dinámica estatal; el concepto, pues, apunta más a una conformación de la vida que al aparato gubernamental. Las técnicas de gobierno. Pero este régimen aspira a algo más que a excluir a los destinatarios del poder en su participación legítima en la formación de la voluntad estatal. Su intención es modelar la vida privada, el alma, el espíritu y las costumbres de los destinatarios de poder de acuerdo con una ideología dominante, ideología que se

-----

( 84 ).- Loewestein, Karl. Ob. cit. p. 48.

( 85 ).- Idem, Pp. 50 a 63.

( 86 ).- Idem, p. 73.

( 87 ).- Idem, p. 76.

impondrá a aquellos que no se quie an someter libremente a ella, con los diferentes medios del proceso del poder. La ideología es total vigente penetra hasta el último rincón de la sociedad esta tal; su pretensión de dominar es total. " ( 89 )

Considera el autor, que los medios mas eficaces que utiliza el Estado totalitario para imponer los principios ideológicos y asegurar su continuidad son un aparato policíaco "omnipresente", y un partido político único que dirige por el Estado, -doctrinará a la colectividad. ( 90 )

De acuerdo con lo anterior, es claro que no podemos — afirmar de una manera general y abstracta, basándonos en el concepto antes citado, que un Estado con sistema económico socialista sea necesaria e ineludiblemente un estado totalitario, para luego inferir que la planeación imperativa sea la impuesta por un gobierno de tal índole. Consideramos que la validez de una aseveración en tal sentido, está condicionada primero, al hecho de referir la cuestión a un Estado específico; segundo, al estudio de su ley fundamental; tercero, a la investigación de la legitimidad de la Constitución; y cuarto, a la indagación de la forma y medida en que las instituciones democráticas operan y se respetan en la realidad, punto éste último que obviamente rebasaría las pretensiones estrictamente jurídicas del presente estudio.

En orden a las ideas hasta aquí expuestas, llegamos a concluir que la planeación imperativa es una institución jurídica cuya naturaleza corresponde a un típico acto autoritario, unilateral e imperativo, por tanto de observancia obligatoria para los órganos del Estado y para todos los gobernados. Esta es a nuestro juicio la única característica que la diferencia de la planeación indicativa.

---

( 89 ).- Idem, p. 78.

( 90 ).- Ibidem.

a).-Normas Constitucionales de la U.R.S.S.

La Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, promulgada el 7 de octubre de 1977, organiza jurídica y políticamente al Estado en una república federal, socialista y democrática, según se aprecia en los artículos 1º, 3º y 70 de esa ley fundamental:

Artículo 1º.-"La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas es un Estado socialista de todo el pueblo que expresa la voluntad y los intereses de los obreros, de los campesinos y de los intelectuales, de los trabajadores de todas las naciones y etnias del país".

Artículo 3º."La organización y la actividad del Estado soviético se estructuran según el principio del centralismo democrático: electividad de todos los órganos del poder estatal de abajo arriba, deber de rendir cuenta al pueblo de su gestión y obligatoriedad de las decisiones de los órganos superiores para los inferiores. El centralismo democrático conjuga la dirección única con la iniciativa y la actividad creadora en la base, con la responsabilidad de cada organismo estatal y de cada funcionario por la misión encomendada."

Artículo 70.-"La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas es un Estado multinacional, federal y unido, configurado en base al principio del federalismo socialista y en virtud de la libre autodeterminación de las naciones y de la asociación voluntaria de las Repúblicas Socialistas Soviéticas iguales en derechos.

La URSS encarna la unidad estatal del pueblo soviético y agrupa a todas sus naciones y etnias para edificar conjuntamente el comunismo."

El artículo 2º constitucional señala la radicación popular de la soberanía y estructura al Estado sobre la base política de los Soviets de Diputados Populares:

"En la URSS, todo el poder pertenece al pueblo. El pueblo ejerce el poder estatal a través de los Soviets de Diputados Populares, fundamento político de la URSS.

Todos los demás organismos estatales se encuentran bajo el control de los Soviets de Diputados Populares y les rinden cuenta de su gestión."

El régimen económico de la URSS es el socialista. Los medios de producción pertenecen a la nación, de aquí que se hable de propiedad socialista; ésta comprende dos formas: la propiedad del Estado que integra el patrimonio de todo el pueblo, y la propiedad de los koljoses y otras organizaciones cooperativas. Todo ello se consigna en los artículos 10, 11 y 12 constitucionales:

Artículo 10.—"La base del sistema económico de la URSS es la propiedad socialista de los medios de producción en forma de propiedad del Estado (patrimonio de todo el pueblo) y propiedad de los koljoses y otras organizaciones cooperativas.

Es también propiedad socialista el patrimonio de los sindicatos y otras organizaciones socialistas necesario para el desempeño de sus tareas estatutarias.

El Estado protege la propiedad socialista y crea premisas para multiplicarla.

Nadie tiene derecho a utilizar la propiedad socialista para lucro personal y otros finés egoístas."

Artículo 11.—"La propiedad del Estado, patrimonio común de todo el pueblo soviético, es la forma fundamental de la propiedad socialista.

Son propiedad exclusiva del Estado: la tierra, el subsuelo, las aguas y los bosques.—Pertenecen al Estado los medios básicos de producción en la industria, la construcción y la agricultura, los medios de transporte y de comunicación, los bancos, los bienes de los establecimientos comerciales, de servicios públicos y otras empresas organizadas por el Estado, el fondo inmobiliario fundamental de las ciudades, así como otros bienes necesarios para cumplir las funciones del Estado."

Artículo 12.—"Son propiedad de los Koljoses y otras organizaciones cooperativas y sus asociaciones los medios de producción y otros bienes necesarios para realizar sus tareas estatutarias.

La tierra que ocupan los koljoses les queda adscrita en usufructo gratuito y a perpetuidad.

El Estado contribuye al desarrollo de la propiedad cooperativo-koljosiense y a su acercamiento a la propiedad estatal.



Los koljoses al igual que otros usufructuarios de la tierra, están en la obligación de utilizarla eficazmente, cuidarla y elevar su fertilidad."

La Constitución que se comenta reconoce en su artículo 13 el derecho que tienen los ciudadanos a la propiedad privada e particular , respecto de ciertos bienes personales:

"Los ingresos provenientes del trabajo constituyen la base de la propiedad personal de los ciudadanos de la URSS. Pueden ser propiedad personal los utensilios de menaje y uso cotidiano, los bienes de consumo y comodidad personal, los objetos de la hacienda doméstica auxiliar, la vivienda y los ahorros procedentes del trabajo. El Estado protege la propiedad personal de los ciudadanos y el derecho de heredarla."

El mismo precepto dispone que además de los bienes anteriores, los ciudadanos pueden tener en usufructo parcelas para utilizarlas como hacienda auxiliar debiendo destinarlas a horticultura y fruticultura e construcción de vivienda individual.

Después de consignar que el trabajo es fuente de la "riqueza social" y del "bienestar del pueblo", la primera necesidad vital de cada soviético, la ley fundamental establece que el objeto de la producción social es la plena satisfacción de las "demandas materiales y espirituales del hombre (artículos 13 y 14) .

En la URSS el Estado debe garantizar el "desarrollo dinámico sistemático y proporcional de la economía nacional" (artículo 15), así como "el constante mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos a medida que se cumplen los programas de desarrollo socio-económico y cultural" (artículo 39).

Ahora bien, como la gran mayoría de los medios de producción pertenecen al Estado, y es éste el encargado de dirigir la actividad económica, la Constitución le faculta para llevar

a cabo la planeación económica, de carácter eminentemente centralizada e imperativa, a fin de coordinar armónicamente el desarrollo de todos los aspectos económicos. En efecto, el artículo 16 de la constitución soviética señala textualmente:

"La economía de la URSS constituye un conjunto único que comprende todos los eslabones de la producción social, de la distribución y del intercambio en el territorio del país.

La economía se dirige sobre la base de los planes estatales de desarrollo económico y social, teniendo en cuenta los principios sectorial y territorial y conjugando la administración centralizada con la autonomía y la iniciativa económicas de las empresas, complejos y otras entidades. Para élle se utiliza activamente la autogestión financiera, el beneficio, el coste y otros resortes e incentivos económicos."

Por otra parte, el inciso 5) del artículo 73 constitucional menciona:

"Incumbe a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, representada por sus órganos superiores de poder y de administración del Estado:

5) aplicar una política socio-económica única, dirigir la economía del país; determinar las orientaciones fundamentales del progreso técnico-científico y las medidas generales para la utilización racional y la protección de los recursos naturales; elaborar y ratificar los planes estatales de desarrollo económico y social de la URSS; ratificar los balances de su cumplimiento; "

De la lectura de estos preceptos advertimos inmediatamente los elementos característicos de la planeación soviética, se trata de un acto autoritario, unilateral e imperativo.

Se trata de un acto autoritario porque, como veremos más adelante, emana de órganos estatales investidos de facultades de decisión y ejecución, por tanto va a producir como efectos jurídicos la creación, modificación e extinción de --

situaciones generales o especiales dentro de la economía.

Precisamente por emanar de órganos de tal índole, los planes son actos unilaterales e imperativos; los citados preceptos no subordinan su existencia y eficacia jurídica a que en su elaboración y ejecución concorra la voluntad de los obligados a cumplirlos, sino que disponen lisa y llanamente que la economía se dirigirá sobre la base de la planeación que efectúe el Estado.

Indudablemente que en la URSS los planes económicos y sociales expresan el poder de imperio de la entidad pública, de lo que deriva su carácter imperativo, la Administración Pública, previa aprobación que de tales planes haga el Soviet Supremo, obliga per se y ante se a todas las personas que intervienen en la actividad económica a cumplir las metas propuestas, — aún en contra de su voluntad, tan es así que en el Capítulo 7 de la Constitución, relativo a "Derechos y libertades y deberes fundamentales de los ciudadanos de la URSS", no se reconoce el derecho de los gobernados a intervenir en el proceso económico a través de actividades que se aparten de las directrices marcadas por el Estado, y si bien es cierto que el artículo 17 — constitucional permite la actividad laboral individual en determinadas ramas, ésta es también objeto de regulación estatal.

Por otra parte la Constitución soviética reconoce como derecho de los ciudadanos el "elegir profesión, género de ocupación y trabajo de acuerdo con su vocación, aptitudes, preparación profesional y grado de instrucción, sin embargo, subordina el ejercicio de esta libertad a que se efectúe "en consonancia con las demandas de la sociedad" ( artículo 40 ) y obviamente que serán los planes los que fijan cuales y cuantos trabajadores, técnicos, investigadores, profesionistas, etc. son los que requiere la comunidad para su desarrollo económico y social.

Consideramos que el carácter imperativo de la planeación en la URSS es una consecuencia lógica del régimen económico socialista, porque si los medios de producción pertenecen a todos los miembros de la sociedad y ésta faculta al Estado para dirigir el desarrollo económico, luego las decisiones que tomen los órganos del poder público serán verdaderos imperativos para los gobernados que como copropietarios deben cumplir a fin de salvaguardar sus comunes intereses patrimoniales.

Conviene señalar que aún cuando diversos preceptos constitucionales, como los artículos 8, 102 y 48 entre otros, señalan la participación que los ciudadanos pueden tener en la planeación, ello no significa que de esa intervención dependa su ejecutabilidad, pues de ser así se habría indicado en forma clara e indubitable en el texto del ya citado artículo 16. Aquellos dispositivos mencionan, en su parte conducente:

Artículo 8.-"Las colectividades de trabajadores participan en la discusión y solución de los asuntos del Estado y de la sociedad, en la planificación de la producción y desarrollo social, en la preparación y colocación del personal, en la discusión y solución de los problemas de la dirección de las empresas e instituciones, del mejoramiento de las condiciones de trabajo y existencia, de la utilización de los recursos destinados al fomento de la producción y también a medidas socio culturales y estímulo material."

Artículo 102.-"Los electores formulan mandatos a sus diputados.

Los correspondientes Soviets de Diputados Populares examinan los mandatos de los electores, les tienen en cuenta al elaborar los planes de desarrollo económico y social y al confeccionar el presupuesto, organizan el cumplimiento de los mandatos e informan a los ciudadanos de su realización."

Artículo 48.-"Los ciudadanos de la URSS tienen derecho a participar en la administración de los asuntos"

tos del Estado y de la sociedad, en el examen y adopción de las leyes y decisiones de trascendencia estatal y local.

Garantiza este derecho la posibilidad de elegir y ser elegidos a los Soviets de Diputados Populares y demás organismos estatales elegibles, de participar en las discusiones y votaciones de todo el pueblo, en el control popular, en la labor de los organismos estatales, de las organizaciones sociales y de los órganos de iniciativa social, en las reuniones de las colectividades laborales y en las que se celebren en su lugar de residencia."

La participación de los ciudadanos a que se refieren los artículos anteriores solo puede denotar la naturaleza democrática de una planeación eminentemente imperativa.

Hemos dicho que en la URSS la planeación emana de órganos investidos de facultades de decisión y ejecución. Esos órganos son el Consejo de Ministros, facultado para elaborar los planes de desarrollo económico y social y para señalar las medidas que aseguren su cumplimiento, y el Soviet Supreme, autoridad que aprueba tales planes.

El Consejo de Ministros de la URSS es "el órgano de máxima potestad ejecutiva y administrativa del país" (artículo 128), se encuentra integrado por un Presidente, primeros vicepresidentes y vicepresidentes, por los ministros, los presidentes de los comités estatales y los presidentes de los Consejos de Ministros de las Repúblicas federadas (artículo 129).

El inciso 2) del artículo 131 constitucional consigna — las facultades de decisión y ejecución que en materia planeación posee el poder ejecutivo:

"El Consejo de Ministros de la URSS está facultado para decidir todos los asuntos de administración del Estado que sean de incumbencia de la Unión, siempre y cuando según la Constitución no sean de la competencia del Soviet Supreme y del Presidium del Soviet Supreme de la URSS.

En los límites de sus atribuciones, el Consejo - de Ministros de la URSS:

2) elabora y somete al exámen del Soviet Supremo de la URSS los planes estatales corrientes y — prospectivos de desarrollo económico y social de la URSS y el presupuesto de Estado de la URSS; — adopta medidas para el cumplimiento del plan y — y el presupuesto del Estado; presenta al Soviet Supremo de la URSS balances del cumplimiento del plan y de la ejecución del presupuesto; "

En cuanto a la facultad que tiene el Soviet Supremo de intervenir en la planeación, el artículo 108 menciona:

"El órgano superior de poder en la URSS es el So viet Supremo de la URSS".

"Es de la incumbencia exclusiva del Soviet Supre mo de la URSS aprobar la Constitución de la URSS, introducir modificaciones en ella; admitir nue- vas Repúblicas en el seno de la URSS, ratificar — la formación de nuevas Repúblicas autónomas y re giones autónomas; ratificar los planes estatales de desarrollo económico y social de la URSS, el presupuesto del Estado de la URSS y los balances de su cumplimiento; formar los órganos de la — URSS a él subordinados."

Consideramos que los preceptos constitucionales citados en esta apartado, son la base para afirmar que en la URSS la pla- neación es una institución jurídica, cuya naturaleza corresponde a un acto de autoridad unilateral e imperativo, y por ende, de — observancia obligatoria para todos los órganos del Estado y para — los gobernados.—

Los caracteres anotados pueden advertirse claramente en — la descripción que del proceso de planeación hace Michael Ellman: "El órgano de la planificación central en la URSS es la Comisión de Planificación del Estado (Gosplan). Gosplan es responsable de — la elaboración de los planes de producción y de entregarlos a las organizaciones pertinentes (por ejemplo, los ministerios) para su ejecución. Para la elaboración de los planes de distribución de — mercancías, la organización central es el Comité Estatal para — Abastecimientos de Materiales y Técnicos (Gosmab). Existen tam—

bién otras organizaciones centrales importantes, por ejemplo, el Comité Estatal para los Precios, que es responsable de la elaboración de los métodos de determinación de los precios y también de la comprobación de todos los precios. Las corporaciones centrales en los asuntos de mano de obra son el Comité Estatal para la Mano de Obra y Asuntos Sociales y el Consejo Central de la Unión de Sindicatos. Para el comercio exterior, la corporación central es el Ministerio de Comercio Exterior y sus corporaciones especializadas. Para la investigación y el desarrollo, el Comité Estatal para la Ciencia y la Tecnología. "Para controlar el cumplimiento del plan, dos organizaciones importantes son la Administración Central de la Estadística (TsSU) y el Banco del Estado. Todas las empresas y asociaciones y todos los ministerios tienen que entregar con regularidad a la TsSU sus datos sobre el cumplimiento del plan, y la TsSU debe también realizar con regularidad censos y revisiones al azar. Todas las organizaciones tienen sus cuentas en el Banco del Estado, cuyos funcionarios pueden controlar el aspecto financiero de sus actividades." ( 91 )

b).- Normas Constitucionales de la República Popular China.

La Constitución de la República Popular China, aprobada el 4 de diciembre de 1982, estructura a un Estado socialista de dictadura democrática popular, en él, pertenece al pueblo el poder soberano y el poder público se ejerce a través de la Asamblea Popular Nacional y las asambleas populares locales :

Artículo 1.-"La República Popular China es un Estado socialista de dictadura democrática popular, dirigido por la clase obrera y basado en la alianza obrero campesina.

El sistema socialista es el sistema básico de la República Popular China. Está prohibido todo sabotaje por parte de cualquier organización o

• individuo contra el sistema socialista."

Artículo 2.-"Todo el Poder en la República Popular China pertenece al pueblo.

Los órganos por medio de los cuales el pueblo ejerce el Poder estatal son la Asamblea Popular Nacional y las asambleas populares locales - de los diversos niveles.

El pueblo administra los asuntos del - Estado, las actividades económicas y culturales y les asuntos sociales por diversas vías y en distintas formas conforme a las estipulaciones de la ley!

El régimen económico institucionalizado en la Constitución China es el socialista. La propiedad de los medios de producción pertenece a todos los miembros de la sociedad, habiéndose eliminado la propiedad privada y la consecuente "explotación del hombre por el hombre", y se le denomina propiedad social socialista. Esta reconoce dos formas, la propiedad socialista de todo el pueblo, que integra el sector estatal de la economía y la propiedad colectiva de las masas de trabajadores y el sector económico de propiedad colectiva, dentro del cual se comprenden organizaciones cooperativas de producción, abastecimiento, crédito, consumo, existentes en la artesanía, industria, construcción, transporte, comercio y servicios públicos de las ciudades y poblados:

Artículo 6.-"La base del sistema económico socialista de la República Popular China es la propiedad social socialista de los medios de producción, es sea la propiedad de todo el pueblo y la propiedad colectiva de las masas trabajadoras.

El sistema de propiedad social socialista implica la eliminación de la explotación del hombre por el hombre y la aplicación del principio de "de cada uno, según su capacidad; a cada uno, según su trabajo."

El Estado tiene la facultad de dirigir el desarrollo del sector estatal, el deber de estimular, orientar y ayudar -



idéntico proceso de la economía colectiva; las obligaciones de aumentar la magnitud económica nacional y mejorar el nivel de vida del pueblo. Los artículos 7, 8 y 14 señalan en su parte relativa:

Artículo 7.

"El Estado asegura la consolidación y el desarrollo del sector estatal de la economía."

Artículo 8.

"El Estado protege los derechos e intereses legítimos de las entidades económicas colectivas tanto de la ciudad como del campo. Estimula, orienta y ayuda a la economía colectiva en su desarrollo."

Artículo 14.-"El Estado se esfuerza por elevar el entusiasmo y el nivel técnico de los trabajadores, divulgar los adelantos científicos y tecnológicos, perfeccionar la estructura de administración económica y el sistema de gestión y administración de las empresas, implantar diversas formas de responsabilidad socialista y mejorar la organización laboral, a fin de aumentar sin cesar la productividad del trabajo y la productividad de la sociedad.

El Estado practica un riguroso régimen de economías y combate el despilfarro.

El Estado determina en forma racional la proporción entre la acumulación y el consumo, toma en consideración a la vez los intereses del Estado, de la colectividad y de los individuos y, sobre la base del desarrollo de la producción, mejora gradualmente las condiciones de vida material y cultural del pueblo."

A fin de lograr el desarrollo económico y social, la Constitución en su artículo 15 faculta al Estado para llevar a cabo la planeación:

"El Estado practica la economía planificada sobre la base de la propiedad social socialista. Garantiza el desarrollo proporcional y armonioso de la economía nacional a través del equilibrio general del plan económico y mediante el papel auxiliar del mercado como factor regulador.

Se prohíbe a toda organización o individuo perturbar el orden económico de la sociedad e minar los planes económicos del Estado."

Como en la URSS, la planeación china es eminentemente imperativa, no queda a la voluntad de los agentes que intervienen en el proceso económico, tratase de empresas estatales, cooperativas o trabajadores, el cumplir con las metas fijadas en los planes por la Administración Pública, éstas deben ser cumplidas inexorablemente, como claramente se advierte en el primer párrafo del artículo 16 e idéntica parte del 17 constitucionales:

Artículo 16.-"Las empresas estatales, siempre que se atengan a la dirección unificada del Estado y cumplan cabalmente los planes estatales, tienen, dentro de los límites establecidos por la ley, derechos autónomos de gestión y administración."

Artículo 17.-"Las organizaciones económicas colectivas, a condición de que se orienten por los planes estatales y acaten las leyes correspondientes, tienen el derecho autónomo de realizar actividades económicas independientes."

De acuerdo con lo anterior, la planeación es un acto autoritario, eficaz por sí mismo para producir efectos jurídicos, independientemente de la voluntad de los destinatarios del poder público.

Es cierto que los aludidos preceptos otorgan libertades de gestión y administración a las empresas estatales, y de realizar actividades económicas independientes a las organizaciones cooperativas, pero la existencia de estos derechos está supeditada al cumplimiento de los planes.

A mayor abundamiento, no encontramos en el Capítulo II de la Constitución, relativo a los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos, precepto alguno que otorgue a los individuos la libertad de desempeñar una actividad económica que pueda estar fuera de las prescripciones de los planes, en cambio sí existe el deber de los cónyuges de practicar la planificación familiar a fin de que el crecimiento de-

mográfico sea acorde con el plan de desarrollo socio-económico ( artículos 49 en relación con el 25 ).

Los órganos estatales que intervienen en la planeación económica son el Consejo de Estado de la República Popular China y la Asamblea Popular Nacional, autoridades con facultades de decisión y ejecución.

El Consejo de Estado es el órgano administrativo supremo del Estado; se encuentra integrado por el Primer Ministro, los viceprimeros Ministros, Consejeros de Estado, Ministros, Presidentes de las Comisiones, el Auditor General y el Secretario General, los cuales son nombrados por la Asamblea Popular Nacional ( artículos 86 y 62 inciso 5 ).

Es el Consejo de Estado el órgano a quien compete decidir el contenido del plan, señalar las medidas para su ejecución y vigilar su cumplimiento. El artículo 89 dispone en su parte conducente:

Artículo 89.-"El Consejo de Estado desempeña las siguientes funciones:

5) Trazar y poner en ejecución el plan de desarrollo socio-económico del país y los presupuestos del Estado; "

La Asamblea Popular, órgano supremo de poder del Estado tiene encomendada la función legislativa ( artículos 57 y 57), así como otras atribuciones que se precisan en el artículo 62, entre las que destaca la señalada en el inciso 9), relativa a su facultad para "Examinar y aprobar el plan de desarrollo socio-económico del país y los informes de su ejecución". El artículo 67 inciso 5 ) confiere al Comité Permanente de esa Asamblea la facultad para "Examinar y aprobar, entre los periodos de sesiones de la Asamblea Popular Nacional, los reajustes parciales que se necesarie introducir en el plan de desarrollo socio-económico del país y en los presupuestos del Estado en el curso de su ejecución; "

Apoyándonos en los dispositivos de la Constitución de -  
la República Popular China citados en este apartado, concluimos  
que en este Estado la planeación es una institución jurídica, de  
carácter eminentemente imperativo, que traduce el ejercicio del  
poder público.

5.- El Sistema Democrático Mexicano como un sistema de vida.

En apartados anteriores hemos indicado que no existe una idea universal de democracia. Su sentido ha variado en el devenir histórico de los pueblos como consecuencia de la evolución natural de la vida comunitaria, de manera que cada Estado tiene una noción propia.

No obstante lo anterior, es un hecho incuestionable el que hoy en día la democracia se ha ampliado, trascendiendo del plano de forma de gobierno, al concepto de toda la sociedad, para significar un específico modo de vida de sus miembros, de aquí que, la hayamos conceptualizado desde un punto de vista estrictamente jurídico, como la estructura normativa que adopta una nación soberana, con capacidad para intervenir en el gobierno a través de la designación de los titulares de los órganos estatales, dividiendo y demarcando su poder, controlando y evaluando su actividad, atribuyéndoles la realización de ciertos fines que permitan al pueblo una forma de vida en la que esté presente la justicia social, que a su vez conduzca a elevar el nivel económico y social de los grupos mayoritarios y del individuo mismo.

Naturalmente que la afirmación anterior tiene un carácter general; pretender determinar el contenido que la democracia tenga en un país particularmente considerado, implica el análisis de su ley fundamental, en la que se instituye y define.

Concretándonos al Estado Mexicano, nuestra Constitución Política en su artículo tercero, al referirse a los principios que rigen la educación que imparta el Estado, da una definición clara de democracia: es una estructura jurídico política que adopta la nación, y un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Señala textualmente ese precepto:

Artículo 3.-"La educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades — del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad — de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a — cualquier doctrina religiosa y, basado en los — resultados del progreso científico, luchará con — tra la ignorancia y sus efectos, las servidun— bres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vi — da fundado en el constante mejoramiento económi — co, social y cultural del pueblo."

La democracia como un sistema de vida, se integra por — un conjunto de principios y normas jurídicas interdependientes, — cuyo funcionamiento y eficacia debe configurar una forma de mani — festación de la vida del pueblo mexicano, y específicamente un de — terminado modo de vida del individuo.

En la realización de esa forma de vida intervendrán tan — te los gobernados como los órganos estatales. Para los primeros — será un derecho, para los segundos, una finalidad.

En efecto, la actividad pública que para el logro de — tal objetivo ejerzan los órganos estatales, y que se precisa en — diversos preceptos de la Constitución y de la legislación ordinaria, constituye indudablemente uno de los fines que el Congreso — Constituyente de Querétaro les atribuyó, pues si el artículo an — tes citado fija el contenido de la democracia, es claro que ne se — rá aplicable exclusivamente a la educación estatal, sino a todes — los preceptos que estructuran al Estado Mexicano bajo esa forma —

de gobierno.

El modo de vida de un pueblo implica en esencia, como vive el hombre en la sociedad, que posibilidades tiene de desarrollar su personalidad.

En efecto, hemos visto que el pueblo, en su sentido sociológico, como unidad real cultural, está integrado por hombres esencialmente libres, los que al incorporarse a la vida social se integrarán a diferentes grupos, de donde resulta la necesidad de que deban ser considerados por el Derecho y por el Estado como individuos y como miembros de un grupo social determinado, con intereses propios de cada categoría, los que serán objeto de normación jurídica a fin de que no se afecten recíprocamente.

Pues bien, la democracia como "sistema de vida", parte del supuesto de considerar en el individuo su calidad de persona, por ende ha de reconocer en éste el atributo inherente a su calidad humana, es decir, la libertad, entendida como la facultad de elegir por una parte, las metas a las que dirigirá su acción, por otra, los medios que considere idóneos para alcanzarlas.

Luis Recaséns Siches sostiene que según Kant, "la persona se define no atendiendo solo a la especial dimensión de su ser ( v. gr., la racionalidad, la individualidad, la identidad, etc.), sino descubriendo en ella la proyección de un mundo distinto al de la realidad, subrayando que persona es aquel ente que tiene su fin en sí mismo y que cabalmente por esto, posee dignidad, a diferencia de todos los demás, de las cosas que tienen su fin fuera de sí, que sirven como mero medio a fines ajenos y por tanto, tienen un precio." ( 91 )

El reconocimiento de esta ámbito de libertad, como po

---

( 91 ).- Autor citado por Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Docimonoxta Ed. Ed. Porrúa S.A. México, 1981. p. 16.

der de elección entre varias alternativas, constituye el requisi  
te indispensable para el desarrollo de la personalidad humana. Un  
individuo libre, pensará y en consecuencia actuará, se enfrenta-  
rá a responsabilidades, tomará decisiones, y en esta forma obten-  
drá la madurez intelectual y emocional necesaria para adminis-  
trar su propia forma de vida.

Desconocer ese ámbito, implica indudablemente negar to-  
da posibilidad de progreso individual.

Ahora, cuando los fines que el hombre se ha propuesto al-  
canzar, trascienden a la objetividad, a la vida social, la li-  
bertad se manifiesta en diversas posibilidades de actuación o li-  
bertades específicas como la libertad de trabajo, de comercio, -  
de prensa, etc. Estas son pues, las condiciones extrínsecas para  
la eficacia de la libertad, y solo pedrán ser limitadas cuando -  
su ejercicio pugne o lesione los intereses de la colectividad, -  
según se consigna en la Constitución.

Partiendo de la aceptación de la calidad de persona --  
que tiene el hombre, la democracia configura el modo de vida de é-  
ste dentro de la sociedad, tanto en su aspecto individual, como  
en lo que se refiere a su calidad de elemento dentro de un grupo  
social determinado.

A nuestro juicio, el sistema democrático mexicano se -  
integra de los siguientes elementos relacionados unos con otros:

En primer lugar, el reconocimiento expreso de esa esfe-  
ra mínima de libertad del gobernado y de las consecuentes liber-  
tades específicas en que su ejercicio se traduce, preservándolas  
mediante la institucionalización de las garantías individuales -



( garantías de igualdad, garantías de libertad, garantía de propiedad, garantías de seguridad jurídica, etc. ), y de las garantías sociales.

El segundo elemento está representado por el mejoramiento económico y social, el derecho de los mexicanos a obtener un desenvolvimiento de tal índole. Este aspecto debemos analizarlo desde dos puntos de vista, el relativo al derecho de los gobernados a obtener un aumento de su nivel de vida, y el concerniente al deber del Estado a proporcionarle.

El sistema democrático mexicano garantiza al individuo y a los grupos sociales un mínimo económico, es decir, le autoriza el acceso a los medios de producción a fin de que cuenten con los satisfactores materiales básicos para una existencia digna. Para tal efecto, la Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada como función social, esto es, susceptible de afectarse a través de las modalidades que dicte el interés público e inclusive de suprimirse cuando constituya un obstáculo para el bienestar de la sociedad o para la satisfacción de las necesidades públicas; asimismo instituye como garantía de los gobernados la libertad de trabajo, comercio, profesión, industria; reconoce el derecho a la vivienda, a la salud, a la educación, etc.

Desde el punto de vista del Estado, nuestra ley fundamental le confiere la propiedad de determinados bienes y el derecho a explotarlos, autoriza su intervención en la vida económica, por ejemplo en la producción y comercialización de determinados artículos, mediante la fijación de precios a fin de defender el poder adquisitivo de la población, pero fundamentalmente nuestro máximo ordenamiento en su artículo 25, atribuye al Estado Mexicano la función de dirigir el desarrollo nacional, y de esta manera dar vigencia a nuestro sistema democrático, fomentando el crecimiento económico y la justicia distributiva.

En procuración de esos objetivos se faculta al poder público para llevar a cabo la planeación de la economía nacional, a través de la cual, y respetando el ámbito de libertades de los gobernados, se pretende obtener un desarrollo armónico de nuestra economía que se traduzca en la producción suficiente de satisfactores materiales de las necesidades del pueblo mexicano, lo que consideramos se logra orientando la producción hacia la agricultura, la ganadería y la pesca, haciendo atractiva la inversión en actividades económicas prioritarias, creando e estimulando industrias productoras de bienes de capital a fin de modernizar todos los sectores productivos, fomentando el desarrollo de una tecnología propia y estimulando el desarrollo científico.

Lo anterior además de significar un aumento de la magnitud económica del país, implicará un aumento del nivel de vida de la población, que se manifestará en la existencia de fuentes de trabajo para todos los mexicanos, en la capacitación de los trabajadores, en la disminución del crecimiento demográfico, en la prestación de educación básica a todo el pueblo, acceso a la educación media y superior para todos los individuos con capacidad para ello, vivienda, seguridad social y prestación de justicia para todos los habitantes del país.

El mejoramiento económico y social así descrito, descansa sobre un concepto fundamental: la justicia social, elemento esencial de la democracia al que ya hemos hecho mención, y que en relación al tema que nos ocupa se traduce en una justa distribución de la riqueza que asegure a todos los miembros de la comunidad, fundamentalmente a los grupos desvalidos el acceso a las condiciones materiales de bienestar, lo que no es otra cosa que establecer una igualdad real en la vida comunitaria.

Una sociedad que asegure a individuos y grupos idé-

ticas oportunidades de progreso, fortalecerá la voluntad del -- pueblo para intervenir en la vida pública, participando no solo en los procesos electorales, sino estableciendo una constante -- comunicación con el gobierno a fin de que éste conozca con precisión la problemática social y económica de la comunidad, así como las posibles soluciones que a juicio de ésta son procedentes; vigilando y evaluando la eficacia con que se desempeñe el poder público; vigilando la sujeción de éste al Derecho.\*:

Así pues, podríamos decir que el mejoramiento económico y social resulta ser una condición para hacer de la democracia una realidad, un auténtico "sistema de vida", afirmación que se confirma en el texto del primer párrafo del artículo 25 ---- constitucional:

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

Por último, nuestro sistema de vida se conforma de un tercer elemento: el adelanto cultural del pueblo.

En este punto, conviene elaborar una aclaración. Estimamos que la cultura no es la acumulación de conocimientos que en torno a los hechos y fenómenos que ocurren en el mundo, pueda poseer un individuo.

Dice Samuel Ramos: "No es culto el hombre que recuerda frases, párrafos o libros enteros textualmente; no es la cultura una modificación cuantitativa de la memoria, sino una modi

---

(\*).-Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y Programa de Simplificación Administrativa.

ficación cualitativa del espíritu. Entonces cada lectura debe ser como una experiencia vital que conmueva toda el alma; cada experiencia vital debe ser como una lectura. Cada paso en la educación debe ser un cambio que modifique sentimientos, ideas, gustos." ( 92 )

Hemos dicho que la existencia de la nación está determinada por el conjunto de vínculos existentes entre sus miembros, surgidos de su común existencia histórica, tales como el idioma, la raza, las costumbres, la religión, las metas. Pues bien, es precisamente el contenido de esos vínculos lo que determina la sustantividad de un pueblo, su cultura. Por tanto, el adelanto cultural hemos de entenderlo como el conocimiento de ese ser, que permita al individuo obtener madurez intelectual y emocional para enfrentarse a los problemas que la vida nacional plantea, tener un sentido más penetrante de la realidad, una conciencia más fina y sensible para comprender nuestra herencia cultural y aceptar nuestro presente histórico de tal manera que la fusión de estos conceptos, produzcan en consecuencia, la formación de un espíritu social y cívico.

De todo lo expuesto, concluimos que la democracia como sistema de vida, debe proporcionar al hombre y a las colectividades humanas comodidad y bienestar material, pero además, debe ser un vehículo para su realización espiritual y cultural.

---

( 92 ).-Ramos, Samuel. "A guisa de prólogo.", en "Apéndice" ---  
Obras Completas. T. I. UNAM. México, 1975.p. 258.

CAPITULO II

LA CONSTITUCION DE 1917 Y LAS FACULTADES  
DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMI  
CA.

- 1.- El Congreso Constituyente de 1916-1917.
- 2.- Los artículos 27, 28, 29, 65, 73 fracción VII, 115 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 3.- La Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.
- 4.- La Ley de Planeación General de la República, de 12 de julio de 1930.

CAPITULO II.-LA CONSTITUCION DE 1917 Y LAS FACULTADES DEL  
EJECUTIVO EN MATERIA ECONOMICA.

1.-El Congreso Constituyente de 1916-1917.

En principio podemos decir que nuestra Constitución -- Política de 1917 es obra del pueblo, de éste recibió su espíritu, ideas y finalidades, previamente expuestas con claridad y vigor en el seno del Congreso Constituyente de 1916-1917.

Para comprender el pensamiento jurídico de la Asamblea de Querétaro, conviene aludir brevemente a lo que consideramos -- sus antecedentes, cronológicamente ubicados entre los años de -- 1910 a 1916.

En primer lugar los crecientes conflictos sociales, derivados de las condiciones profundamente injustas en que vivía -- la gran mayoría de la población, sobre todo los campesinos y -- obreros, y que ya desde el Congreso Constituyente de 1856-1857 -- habían sido denunciados por los diputados radicales, entre ellos, Ignacio Ramírez, quien al discutirse el artículo 5<sup>o</sup> que prohibía cualquier clase de trabajo sin justa retribución y pleno consentimiento, expresó:

"Se pretenden las prisiones o que el deudor quede vendido al acreedor, cosa que sucede en las haciendas que están lejos de la capital y también en las que están -- demasiado cerca. Si la libertad no ha de ser una abstracción, si no ha de ser una entidad metafísica, es menester que el Código Fundamental proteja los derechos de todos los ciudadanos y que, en vez de un amo, -- ne cree millones de amos que trafiquen con la vida y -- con el trabajo de los proletarios. El jornalero hoy no solo sacrifica el trabajo de toda su vida, sino que en -- peña a su mujer y a sus hijos y los degrada esclavizán -- dolos para saciar la avaricia de los propietarios."(1)

---

( 1 ).-Citado en "Constitución de 1857. Constituciones de los Estados." Edición facsimilar de la obra publicada e impresa en la Imprenta del Gobierno. México. 1884. p. VIII

Desafortunadamente Ignacio Ramírez fue desoído.

A finales del siglo pasado, Wistano Luis Orozco describía la mísera vida de los campesinos y la explotación de que eran objeto:

"Para afronta de la civilización en México, casi no han cambiado un ápice las condiciones de la propiedad agraria y las relaciones entre hacendados y operarios en nuestro país. En ninguna parte como en las grandes posesiones territoriales se conservan las ominosas tradiciones de la abyecta servidumbre de abajo y la insolente tiranía de arriba. El peón de las haciendas es todavía el continuado predestinado de la esclavitud del indio; es todavía algo como una pobre bestia de carga, destituida de toda ilusión y de toda esperanza. El hijo recibe en edad temprana las cadenas que llevó su padre, para legarlas a su vez a sus hijos. Las tiendas de raya son aún como en la época colonial, agencias permanentes de robo y factorías de esclavos. Allí se compra la libertad del trabajador con sal, jabón y mantas inservibles, que se le cargan a precios fabulosos. El pobre operario no ve casi nunca en su mano una moneda de plata. La tienda de raya paga siempre los salarios en despreciables mercancías; y los cuatro pesos y ración, salario mensual de los trabajadores, se convierten en una serie de apuntes que el peón no entiende ni procura entender. El propietario, y sobre todo, el administrador de la hacienda son todavía los déspotas señores que, lástimo en mano, pueden permitirse toda clase de infamias contra los operarios, sus hijas y sus mujeres. Y el mismo secular sistema de robarse mutuamente esclavos y señores, hace que nuestra agricultura sea de las más atrasadas del mundo, y que los gravámenes hipotecarios pesen sobre casi todas las fincas rústicas del país." ( 2 )

En cuanto a las circunstancias en que se desarrollaba la vida de los obreros, ninguna página podría ilustrarnos mejor, que el discurso del Diputado Heriberto Jara, pronunciado en la sesión ordinaria del Congreso Constituyente, de fecha 26 de diciembre de 1916:

"La jornada máxima de ocho horas no es sencillamente un aditamento para significar que es bueno que solo se trabaje ese número de horas, es garantizar la libertad de

---

( 2 ).- Orozco, Wistano Luis. "Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos." T. II. Imprenta El Tiempo. México, --- 1895.Fp. 1096 a 1097.

los individuos, es precisamente para garantizar su vida, es para garantizar sus energías, porque hasta ahora los obreros mexicanos no han sido más que carne de explotación." -- "... los impugnadores de esta proposición quieren, sencillamente, dejarlo a merced de aquellos que quieren sacrificarlo en los talleres, en las fábricas, en las minas, durante doce, catorce o dieciséis horas diarias sin dejarle tiempo para descansar, sin dejarle tiempo ni para atender a las más imperiosas necesidades de su familia. De allí resulta -- que día a día nuestra raza, en lugar de mejorarse, en lugar de vigorizarse, tiende a la decadencia. Señores, si ustedes han presenciado alguna vez la salidad de los hombres que -- trabajan en las fábricas, si ustedes han contemplado alguna vez cómo sale aquella gleba, macilenta, triste, pálida, débil, agotada por el trabajo, entonces yo estoy seguro que -- no habría ni un voto en contra de la jornada máxima que proponemos." " . . . Ahora, en lo que toca a instrucción, ¿qué de esos puede tener un hombre de instruirse, de leer un libro, de saber cuáles son sus derechos, cuáles las prerrogativas que tiene, de que cosas puede gozar en medio de esta sociedad, si sale del trabajo perfectamente agobiado, rendido y completamente incapaz de hacer otra cosa más que tomar un mediano alimento y echarse sobre el suelo para descansar? -- ¿Qué aliciente puede tener para el trabajador un libro, -- cuando su estómago está vacío? ¿ Qué llamativa puede ser para él la mejor obra, cuando no están cubiertas sus más imperiosas necesidades, cuando la única preocupación que tiene es medio completar el pan para mañana y no piensa más que -- en eso? " . . . "La proposición de que se arranque a los niños y a las mujeres de los talleres, en los trabajos nocturnos, es noble, señores. Tratemos de evitar la explotación -- de aquellos débiles seres; tratemos de evitar que las mujeres y los niños condenados a un trabajo nocturno no puedan desarrollarse en la vida con las facilidades que tienen los seres que gozan de comodidades; tratemos de arrancar a los niños de los talleres, en los trabajos nocturnos, porque es un trabajo que daña, es un trabajo que mata a aquel ser débil antes de que pueda llegar a la juventud. Al niño que -- trabaja en la noche ¿cómo se le puede exigir que al día siguiente asista a la escuela, si el pobrecito, sale agotado, con deseos, como dije antes, no de ir a buscar un libro, si no de buscar el descanso? "

Indudablemente que la falta de un nivel económico decoroso, -- de condiciones que aseguraran la vida y la salud de obreros y -- campesinos, la ausencia de mínimos materiales que hicieran posi-



ble el respeto a la libertad y a la dignidad de unos y otros, — fueron circunstancias que determinaron que el pueblo tomara conciencia de ellas, surgiendo en consecuencia una ola de inconformidad en contra del régimen del entonces presidente del país, — Porfirio Díaz, y se plantearon posibilidades de cambio en el orden político, económico y social, habiendo quedado expresadas en los planes políticos, en las huelgas obreras, en la lucha armada iniciada en 1910 y, más adelante en el Congreso Constituyente de 1916-1917.

El programa y Manifiesto a la Nación Mexicana de la — Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, de fecha 10 de julio de 1906, tiene una singular importancia ya que muchos de — sus postulados fueron manifestados en el citado Congreso. En este plan, el Partido Liberal, después de analizar las condiciones sociales del pueblo mexicano y de atacar la dictadura de Porfirio Díaz, planteó en cincuenta y dos puntos, la solución de los — problemas fundamentales. De entre estas propuestas, destacan por su avanzado contenido social las relativas a la jornada máxima — de ocho horas de trabajo, salario mínimo, reglamentación del ser vicio doméstico y del trabajador a domicilio; mejoramiento de — las condiciones de higiene en la prestación del trabajo, indem nización por accidentes de trabajo, prohibición de tiendas de ra — ya, nulidad de las deudas que los jornaleros del campo tuviesen — "para con sus amos"; obligación de las empresas a ocupar una mi — noría de trabajadores extranjeros, descanso dominical obligato — rio. ( 4 )

El Plan de San Luis, con el que Francisco I. Madero — inició la lucha armada contra Porfirio Díaz, propugnaba por la — no reelección del Pre sidente de la República, gobernadores y pre —

-----

( 4 ).- "Planes Políticos y otros documentos." Ed. Fondo de Cul — tura Económica, México, 1954. Pp. 3 a 29.

sidentes municipales y por la restitución de terronos a los pequeños propietarios que fueron despojados a consecuencia de las leyes de colonización y baldíos. ( 5 )

Otros planos que se ocuparon de las graves necesidades y anhelos de las grandes mayorías fueron el Plan de Texcoco, el de Santa Rosa, el de Chihuahua, y principalmente el Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911, correspondiente al movimiento armado que encabezó Emiliano Zapata. La trascendencia de este último documento es indudable, pues perseguía fundamentalmente la solución al secular problema agrario. En su artículo 7, con profundo contenido social, se disponía lo siguiente:

"En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria ni a la agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para campos de sembradura y de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos." ( 6 )

No podemos dejar de aludir a las huelgas de Cananea y Rfo Blanco, de mayo de 1906 y enero de 1907 respectivamente, cuyas sangrientas consecuencias todos conocemos, como acontecimientos que mostraban los anhelos populares de justicia social. ( 7 )

Lo hasta aquí expuesto nos permite comprender que la Revolución Mexicana haya sido la reacción violenta de una nación subyugada, que en medio de luchas, dolores, sacrificios y sangre,

---

( 5 ).-Idem, Pp 37 a 38.

( 6 ).- Idem, p. 64.

( 7 ).-Truaba Urbina, Alberto."Nuevo Derecho del Trabajo." Ed.-  
Porruá, S. A. México, 1974. Pp 5 a 11.

manifestó una actitud irreductible hasta no ver consagradas sus demandas en la Constitución.

"Si de la Constitución de 1857 emana un formidable impulso de superación en la historia política de México, este ordenamiento no reflejó, sin embargo, sus grandes problemas socio-económicos, ni por tanto, apuntó ninguna solución a los mismos. La situación fáctica provocada por tales problemas, principalmente el obrero y agrario, y su falta de tratamiento normativo en la indicada Ley fundamental, fueron las causas primordiales que transformaron en social la Revolución de 1910 que en su incubación y estallamiento fue eminentemente política."( 8 )

Las soluciones que demandaban las grandes mayorías del pueblo no iban en contra de los principios e instituciones establecidas en la Constitución de 1857, sino que, como señalamos más adelante, las respotaban pero reclamaban la franca intervención del Estado en la vida económica, que permitiera la efectividad de los derechos que ese ordenamiento consagraba.

Efectivamente, la desaparición del latifundismo, la creación de pequeñas propiedades, el respeto y reconocimiento a la propiedad comunal, la facultad del Estado para efectuar expropiaciones e imponer modalidades a la propiedad privada, su intervención en las relaciones laborales, su deber de garantizar seguridad económica a los sectores más desamparados, en fin, la necesidad de una legislación justa, constituyeron los reclamos de la nación mexicana, que denotan con toda claridad su firme propósito de modificar la estructura jurídica del Estado, de manera que la finalidad inherente al poder público, fuese precisamente la de realizar la justicia social; tan es así, que estas exigencias no codieron por el hecho de que Don Venustiano Carranza, primer jefe

-----

( 8 ).- Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano." Ob. cit. p. 363.

de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, haya promulgado la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, que constituye el antecedente inmediato del actual artículo 27 constitucional, en su parte conducente.

Así pues, había necesidad de que un nuevo Congreso Constituyente incorporara en una constitución las soluciones planteadas por el pueblo. Venustiano Carranza hizo la convocatoria correspondiente, según decreto de fecha 14 de septiembre de 1916, y el Congreso se reunió en Querétaro, el 10 de diciembre del propio año.

Los antecedentes hasta aquí mencionados nos permiten comprender el espíritu de justicia social que aflora entre los asambleístas y explica el por qué el Estado abstencionista creado por la Constitución de 1857, se transforma en un Estado intervencionista a la luz de la Carta Política fundamental de 1917.

La Asamblea de Querétaro no tenía como función crear una constitución nueva, sino que debía limitarse al estudio, discusión y en su caso aprobación de las reformas que a la Constitución de 1857 proponía el Ejecutivo Federal en el proyecto presentado en la sesión inaugural. Felix F. Palavichini dice al respecto:

"Encontramos más práctico, más expedito y más lógico que, hechas las elecciones de Ayuntamientos en la mayoría de los Estados, se proceda a la elección de un Congreso Constituyente en el cual el pueblo de la República, soberanamente representado, envía por cada Estado los ciudadanos diputados que conforme a su censo les corresponda. Este Congreso no deberá tener, naturalmente, otra función que la de estudiar las reformas que la revolución haya puesto en vigor y que afecten a la Constitución; ..." ( 9 )

---

( 9 ).- Autor citado por Truoba Urbina, Alberto. Ob. cit. p. 31.

En el discurso pronunciado por Carranza ante el Congreso, el día 10 de diciembre de 1916, puede apreciarse dicho objetivo:

"En la parte expositiva del decreto de 14 de septiembre del corriente año, en el que se modificaron algunos artículos de las adiciones al Plan de Guadalupe, expedidas en la heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914, expresamente ofreció el gobierno a mi cargo que en la reforma a la Constitución de 1857, que iniciaría ante este Congreso se conservaría intacto el espíritu liberal de aquélla y la forma de gobierno en ella está bloccida; que la hace inaplicable, a suplir sus deficiencias, a disipar la obscuridad de algunos de sus preceptos y a limpiarla de todas sus reformas que hayan sido inspiradas mas que en la idea de poderse servir de ella para entronizar la dictadura." ( 10 )

No se pensaba en una nueva Constitución que se apartase de la técnica constitucional clásica, limitada a estructurar jurídicamente al Estado, organizando al conjunto de órganos que integran su gobierno y señalando los derechos públicos de los gobernados.

Opina De la Madrid que "...las reformas, propuestas por Carranza en su proyecto, se movían dentro del marco de la Constitución anterior. Las decisiones políticas fundamentales del constitucionalismo mexicano no se tocaban en modo alguno; a lo más se retocaban. El propósito esencial de Carranza era fortalecer y hacer realizables los postulados de la carta constitucional anterior, cuya esencia seguía siendo respetada y venerada por el movimiento revolucionario." ( 11 )

Sin embargo, cuando los diputados constituyentes entran al estudio y discusión del proyecto, las demandas sociales manifestadas en la Revolución, son vigorosamente expresadas y defendidas por el grupo radical del Congreso, integrado, entre otros,

---

( 10 ).- Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917. T. I. Pp 261 a 262.

( 11 ).- De la Madrid Hurtado, Miguel. "El Congreso Constituyente de 1916-1917", en Estudios de Derecho Constitucional. Ob. cit. p. 68

por Francisco J. Mógica, Heriberto Jara, Hector Victoria, Cándido Aguilar, determinando el surgimiento de una ley fundamental - distinta, nació la primera constitución político-social.

Pastor Rouaix, diputado constituyente, refiriéndose al artículo 27 del proyecto de Carranza, menciona que "...cuasó mayor desconuelo entre los constituyentes porque solo contenía -- innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857, sin atacar ninguna de las cuestiones vitales cuya resolución exigía una revolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica." ( 12 )

"La Revolución Mexicana y la Asamblea Constituyente se propusieron resolver, con indudable buena fé, el problema de los campesinos, porque era la clase social que vivía y continúa viviendo en gran parte, en condiciones inferiores a las bestias de carga y de tiro,..." ( 13 )

En cuanto a las corrientes ideológicas representadas - en el Congreso, el propio Rouaix dice:

"Hubo izquierdas exaltadas que ambicionaban radicalismos violentos y hubo derechas moderadas que se alarmaban ante el peligro de drásticas medidas; pero no hubo en el Congreso Constituyente de Querétaro reaccionarios ni conservadores, porque todos los diputados ambicionaban ir al frente, siempre adelante, - arrellando obstáculos y solo diferían en la velocidad con que debería recorrerse el camino." ( 14 )

"Los diputados que figuraron en los puestos prominentes de las izquierdas fueron los revolucionarios que habían luchado con las armas en la mano en los campos de batalla y los jó

( 12 ) .- Rouaix, Pastor. "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917." Gobierno del Estado de Puebla. Puebla, 1945. p. 125.

( 13 ) .- De la Cueva, Mario. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo." T. I. 82. M. M. Porrúa, S.A. México 1932. p. XII

( 14 ) .- Rouaix, Pastor. *Op. cit.* p. 46.

venes de sangre ardiente que por no tener arraigo en el pasado, deseaban destruirlo rápidamente para entrar de lleno al porvenir del idealismo que habían soñado; entre los primeros estaban los generales Francisco J. Múgica, Estaban B. Calderón, Heriberto Jara, Cándido Aguilar y entre los segundos descollaron el Lic. Rafael Martínez Escobar, el Lic. Luis Espinoza, Froylán Manjarrez y muchos más, algunos de los cuales no alcanzaban la edad legal de los 25 años." ( 15 )

"El ala derecha tuvo como núcleo fundamental a los ex-diputados renovadores que habían laborado en la Secretaría de -- Instrucción Pública, tantas veces citados: Ing. Félix F. Palavicini, licenciados Don José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas y Alfonso Cravioto y al señor Don Gerzayn Ugarte, ..." ( 16 )

"La gran masa de los diputados llegó al Congreso libre de partidarismos y fue la que formó la mayoría equilibradora de los extremos; estaba formada por elementos de los Estados de reconocida filiación revolucionaria y entre ellos se destacaban -- los licenciados Enrique B. Colunga, Hilario Medina, Paulino Manchorro y Narváez, José Truchuelo y Fernando Lizardi, el doctor Miguel Alonso Romero y otras personalidades que en el Congreso se distinguieron como oradores convincentes por su elocuencia y seriedad,..." ( 17 )

\*En los apasionados debates sobre los artículos 30, 50 y 123, advertimos que la actitud del Constituyente buscó estructurar a un Estado notoriamente distinto al creado por la Constitución de 1857. Así las discusiones sostenidas en torno al artículo 30, llevaron a los congresistas a facultar al Estado para dirigir la educación y a señalarle las bases a las que la misma debe sujetarse.

---

( 15 ).- Ibidem.  
( 16 ).- Ibidem.  
( 17 ).- Idem, Pp. 48 a 49.

Al leerse el dictámen de la primera Comisión de Constitución sobre el artículo 5o del proyecto de carreanza, que adicionaba la jornada máxima de trabajo, prohibía el trabajo industrial para niños y mujeres, y establecía el descanso semanal, -- los diputados radicales hicieron sentir la fuerza de los reclamos populares, surgiendo la necesidad de crear un capítulo especial dedicado a establecer las bases constitucionales de la legislación laboral, pues una de las aspiraciones de la Revolución era la amplia satisfacción de las necesidades de la clase trabajadora, según se desprende de las exposiciones de Manjarrez y Alfonso Cravioto. El primero dijo:

"Cuando en 1910 se inició la revolución, muchos, con amigos de la causa, creyeron de olla un movimiento esencialmente político, justo es decirlo entre paréntesis, que la política y la sociología son hermanas, que no caminen la una sin la otra, pero es necesario hacer algunos distingos, y por eso es que llamamos revolución política y revolución social; se creyó, repito, que la revolución obedecía a un cambio de gobierno, al deseo del pueblo de reivindicar sus derechos políticos, a los deseos del pueblo de vengar el agravio hecho por el usurpador; pero no, señores diputados, comenzó la revolución a invadir por todas las regiones del país, comenzó el tremendo rugir de los cañones y el macabro traqueteo de las ametralladoras que hizo que se estremeciera la República desde los márgenes del Bravo hasta las riberas del Suroeste, desde la bahía de la Baja California hasta Quintana Roo, y como muy bien decía el señor Zavala, fueron los obreros, fueron los humildes y fue la raza, fueron los indios, los yaquis, los tlaxcaltecos, los de la Sierra de Puebla los que, agrupándose en formidables columnas millitares y dirigidos por valientes generales, se lanzaron a la olímpica contienda hasta llegar al triunfo; entonces, señores diputados, en cuando se ha visto que esta revolución no es una revolución política, sino una revolución social y -- una revolución social, señores, cuyo adelanto viene, no copiándose de nadie, sino que viene poniendo ejemplo a todo el mundo."

"Pues bien, yo estoy de acuerdo, por lo tanto, con la iniciativa que ha presentado mi apreciable y distinguido colega, el señor Victoria; yo estoy de acuerdo con todas esas --



adiciones que se proponen; más todavía; yo no estaría conforme con que el problema de los trabajadores, tan hondo y tan intenso y que debe ser la parte en que más fijemos nuestra atención, pasara así solamente pidiendo las ocho horas de trabajo, no; creo que debe ser más explícita nuestra Carta Magna sobre este punto, y precisamente porque debe serlo, debemos dedicarle toda atención, y si se quiere, no un artículo, no una adición, sino todo un capítulo, todo un título de la Carta Magna."

"No, señores, a mí no importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen juriconsultos, a mí no me importa nada de eso, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente el clamor de esos hombres que se levantaron en la lucha armada y que son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos a debido a errores de forma aparezca la Constitución un poco mala en la forma; ..." "... y ya les digo a ustedes, si es preciso pedirle a la Comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la Constitución, yo estaré con ustedes, porque con ello habremos cumplido nuestra misión de revolucionarios." ( 18 )

En la sesión de 28 de diciembre de 1916, Alfonso Cravioto - prosó:

"... venimos a sostener en el Congreso Constituyente - las reformas sociales que sintetizó el señor licenciado don Luis Cabrera en el célebre manifiesto en que se nos bautizó con el nombre de renovadores. Esas reformas sociales pueden condensarse así: lucha contra el peonismo, o sea la redención de los trabajadores de los campos; lucha contra el obrerismo, o sea la reivindicación legítima de los obreros, así de los talleres, como de las fábricas y las minas; lucha contra el hacendismo, o sea la creación, formación, desarrollo y multiplicación de la pequeña propiedad, lucha contra el capitalismo monopolizador y contra el capitalismo absorbente y privilegiado; lucha contra el clericalismo;..." "...El problema de bienestar de las clases populares, es el problema de sus sufrimientos, es el problema de sus miserias, es el problema de sus deficiencias, para enfrentarse contra el empuje fiero de la catástrofe económica, inevitable, de los desequilibrios industriales, del espantoso mal del capitalismo." "Mientras este problema no se resuelva, no se puede pasar a otros problemas de bienestar."

( 18 ).- Diario de Debates, ob. cit., Pp. 687 a 689.

"El señor general Jara anteaer esbozaba aquí algunas ideas incompletas, que nosotros hemos aceptado como un principio que yo formulo así: la libertad de los hombres está en relación directa con su situación cultural y con su situación económica."

"Yo creo que basta para justificar el criterio de la Comisión y el criterio general de la Asamblea en el deseo de venir a procurar el mayor bien de nuestro pueblo, intercalando ciertas cosas reglamentarias en nuestro derecho constitucional. Incinuo la conveniencia de que la Comisión retire, si la Asamblea lo aprueba, del artículo 5o todas las cuestiones obreras, para que, con toda amplitud y con toda tranquilidad, presentemos un artículo especial que sería el más glorioso de todos nuestros trabajos aquí; pues, así como Francia, después de su Revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros." ( 19 )

Después de otras intervenciones, Manjarrez solicitó al Presidente del Congreso se concediera un capítulo exclusivo para tratar los asuntos del trabajo y se designara una comisión encargada de elaborar un proyecto sobre las bases constitucionales que resolviesen el problema del trabajo. ( 20 )

Más tarde, el 13 de enero de 1917 se presentó un proyecto de bases constitucionales en materia de trabajo, en el que se señalaba ya el Título VI de la Constitución, denominado "Del Trabajo y Previsión Social."

En la exposición de motivos de dicho proyecto figura una consideración que estimamos de gran importancia, ya que en ella se advierte claramente el nuevo perfil intervencionista que el Congreso daba al Estado Mexicano:

"En consecuencia, es cuestionable el derecho del Estado a intervenir como fuerza reguladora en el funcionamiento del trabajo

---

( 19 ).- Diario de Debates. Ob. cit. Pp 717 a 720.

( 20 ).- Ibem, p. 740.

jo del hombre, cuando es objeto de contrato, ora fijando la duración máxima que debe tener como límite, ora señalando la retribución máxima que ha de corresponderle, ya sea por unidad de tiempo o en proporción de la cantidad o calidad de la obra realizada, tanto para la cantidad o calidad de la obra realizada, tanto para que el ejercicio del derecho de libertad de contratar no se exceda con perjuicio de su salud y agotamiento de sus energías, estipulando una jornada superior a la debida, como para que tampoco se vea obligado por la miseria a aceptar un jornal exiguo que no sea bastante para satisfacer sus necesidades normales y las de su familia, sin parar mientes en que los beneficios de la producción realizada con su esfuerzo material permiten, en la generalidad de los negocios, hacer una remuneración liberal y justa a los trabajadores." ( 21 )

El proyecto fue ampliado en algunos puntos por el dictamen de la primera Comisión y discutido y aprobado por el Congreso, en la sesión de 23 de enero de 1917, y que corresponde al artículo 123 constitucional. En este precepto se incorporaron los derechos sociales que aseguran al individuo y a los grupos sociales, mínimos económicos que posibilitan el ejercicio de sus derechos públicos y procuran consiguientemente su progreso.

"Los derechos sociales implican por ello no ya una abstracción del Poder Público como en el caso de los derechos individuales, sino un contenido positivo, una obligación de actuar para el Estado con el objeto de vigilar la libertad y equidad en las relaciones laborales, y de fungir como árbitro entre las fuerzas de la producción, con el objeto también de asegurar su equitativo equilibrio." ( 22 )

"Se ha planteado la pregunta de por qué sería en México donde se rompieron los moldes constitucionales clásicos, y para responder ha sido necesario recordar cómo desde don Miguel Hidalgo y hasta Venustiano Carranza, transcurrió un siglo en el que el espíritu latente de justicia social se mantuvo siempre y aflo

---

{ 21 }.- Diario de Debates. Ob. cit. Pp. 717 a 720.

{ 22 }.- De la Madrid Hurtado, Miguel. "El Congreso Constituyente de 1916-1917". Ob. cit. p. 82.

ró en tantas ocasiones como hemos visto, hasta reventar arrolladoramente en el constituyente de 1916-1917.

Solo un espíritu revolucionario pasional y desdido como el de los constituyente de Querétaro fue capaz de romper los rígidos moldes de la técnica constitucional clásica, para recoger como dijo Rabasa, citado por Trueba Urbina: "Las necesidades cambiantes de la vida, el progreso de las ideas y las fuerzas todas del crecimiento nacional." ( 23 )

Por lo que toca al artículo 27 del proyecto de Constitución reformada, como expresa Pastor Rouaix, su contenido dista mucho de satisfacer las demandas sociales manifestadas en el movimiento revolucionario ( 24 ). El propio Carranza expresó en la sesión inaugural del Congreso:

"El artículo 27 de la Constitución de 1856 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública, esta facultad es, a juicio del gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas fundando así la pequeña propiedad que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan.

La única reforma que con motivo de este artículo se propone es que la declaratoria de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando solo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata." ( 25 )

El hecho anterior explica que los asambleístas realmente no hayan entrado al debate del precepto propuesto por el Ejecutivo, sino que el Congreso designó a una pequeña comisión encargada de elaborar un proyecto que recogiera el propósito de la Revolución Mexicana, y que puede resumirse en el deseo del pue-

---

( 23 ).- Rangel Couto, Hugo. "El Derecho Económico." Ob.cit.p.82.

( 24 ).- Rouaix, Pastor. Ob. cit. p. 125.

( 25 ).- Diario de Debates. T. I. Pp. 264 a 265.

blo de sustituir el concepto clásico de propiedad privada por otro que permitiese la distribución equitativa de la riqueza nacional.

En efecto, el artículo 27 de la Constitución de 1857 es blecia:

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

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

Relacionando el procepto anterior con el artículo 10 de la misma ley fundamental, que reconocía los derechos del hombre - como "la base y el objeto de las instituciones sociales", podemos concluir que para ésta, la propiedad era un derecho que el hombre tiene desde su nacimiento, debiendo ser reconocido por el Estado. Por tanto, basándonos en las facultades que el Derecho Romano - atribuía al propietario, la propiedad, a la luz de la referida - constitución, era el derecho de usar y disponer de los bienes en forma absoluta, exclusiva y perpetua. Resulta fácil imaginar que la vigencia de ese dispositivo en nada mejoró las profundas injusticias que en materia de propiedad padecía el pueblo; esa institución solo cumplía una función individual.

"Hemos visto, al tratar del origen y desarrollo del problema agrario de México, que la mala distribución de la tierra ha sido, desde la época colonial hasta nuestros días, la causa de --

-----

innumerables revoluciones que han agitado al país. No somos únicamente nosotros quienes lo afirmamos; son las propias autoridades españolas, son escritores de honradez y competencia consagradas, es el espíritu de las leyes encaminadas a remediar situaciones angustiosas; por último, son los hechos mismos los que demuestran que en el fondo de todas nuestras contiendas civiles se encuentra siempre esto: la miseria de los proletarios del campo!

( 26 )

Si la causa fundamental de la Revolución fue la cuestión de la propiedad, cuya solución pedía imperiosamente la nación, el Congreso Constituyente de 1916-1917 no podía soslayarla como lo hiciera el de 1856, aquél tenía que enfrentarlo en su totalidad y señalar en la ley fundamental las reformas sustanciales del régimen económico. Así lo manifestaron los diputados Craviote y Magallón. Dijo el primero:

"Esas reformas sociales pueden condensarse así, lucha contra el peonismo, o sea la redención de los trabajadores del campo;..." "...lucha contra el hacendismo, o sea la creación, formación, desarrollo y multiplicación de la pequeña propiedad; ..." ( 27 )

Por su parte, el diputado Magallón expresó que la Asamblea de Querétaro:

"... no terminará debidamente su obra, si no diere cima a la labor relativa a poner la base para asegurar de manera definitiva la cuestión agraria en la República Mexicana." ( 28 )

Por las razones anteriores, la comisión que elaboró el proyecto del artículo 27, tuvo que tomar en cuenta las soluciones propuestas en los planes políticos y sobre todo la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, según se aprecia en la exposición de

- 
- ( 26 ) .-Mendieta y Méñez, Lucio. "El Problema Agrario de México" 15a Ed. Ed. Porrúa, S. A. México, 1974.p.185.  
( 27 ) .-Diario de Debates. T. I.p. 717.  
( 28 ) .-Idem, T. II p. 769.

motivos que sobre el citado proyecto elaboró la primera Comisión de Constitución; unos y otra expresaban el sentir popular.

Ahora bien, es en la aludida exposición y en el propio proyecto, en donde se advierte claramente el firme propósito del Congreso de instituir un concepto revolucionario, el derecho de propiedad como función social:

"El estudio del artículo 27 del proyecto de Constitución abarca varios puntos capitales; si debe considerarse la propiedad como derecho natural; a quienes debe reconocerse capacidad para adquirir bienes raíces y que bases generales pueden plantearse siquiera como preliminares para la resolución del problema agrario, ya que el tiempo angustioso de que dispone el Congreso no es bastante para encontrar una solución completa de problema tan trascendental; conforme a este plan emprendió su estudio la comisión, teniendo a la vista las numerosas iniciativas que ha recibido, lo mismo que el trabajo que presentó a la Cámara el diputado Pastor Rouair, quien ayudó eficazmente a la comisión, tomando parte en sus deliberaciones.

Si se considera que todo esfuerzo, todo trabajo humano no va dirigido a la satisfacción de una necesidad; que la naturaleza ha establecido una relación constante entre los actos y sus resultados, y que, cuando se rompe invariablemente esa relación se hace imposible la vida, fuerza será convenir que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida es indispensable. El afán de abolir la propiedad individual inalienable no puede considerarse en su esencia sino como una utopía; pero ese deseo es revelador de un intenso malestar social al cual nos referiremos después, que está reclamando remedio sin haber llegado a obtenerlo.

Claro está que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto, y que así como en el pasado ha sufrido modalidades, es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la igualdad de todos los asociados; deber que no podría cumplir sin el derecho correlativo. Es un principio admitido sin contradicción, que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la nación; que lo que constituye y ha constituido la propiedad privada es el derecho que ha cedido la nación a los particulares, cesión en la que no ha podido

quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo - ni a las aguas, como vías generales de comunicación. En la práctica se tropieza con grandes dificultades al tratarse de especificar los elementos que quedan eliminados de la propiedad privada: la comisión encuentra aceptables sobre este punto las ideas desarrolladas por el señor diputado Rouaix.

Como consecuencia de lo expuesto, la comisión, después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado restricciones a que está sujeto este derecho." ( 29 )

La lectura de los párrafos anteriores, nos sugieren una aparente contradicción entre los dos primeros que se refieren a la propiedad como un derecho natural, inherente al individuo, el que se preserva a través de la garantía individual correspondiente, y el tercer párrafo que señala la facultad de la Nación para imponer las modalidades que dicte el interés público, lo que implica necesariamente la transformación de la acepción clásica de tal derecho.

Sin embargo, esa confusión conceptual del dictamen es aclarada por el propio proyecto que, después de señalar el dominio originario de la Nación respecto de las tierras y aguas comprendidas dentro de su territorio, dispone: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación." ( 30 )

Como el proyecto que se comenta prácticamente no fue objeto de debate, habiendo sido aprobado por unanimidad de los diputados constituyentes, podemos decir que la intención de éstos últimos fue la de consagrar en las normas constitucionales el reconocimiento del derecho a la propiedad privada, pero subordinado a

---

( 29 ).- Idem, T. II p. 771

( 30 ).- Idem, T. II p. 772



los intereses superiores de la colectividad, atribuyendo al Estado, en tanto que es la persona jurídica suprema creada por la propia Nación, el deber de intervenir en la vida económica para regular la repartición de los elementos naturales capaces de ser objeto de tal derecho, debiendo además vigilar su uso y conservación con el propósito de lograr su justa y equitativa distribución entre los miembros de la colectividad.

Quedó instituido así el derecho de propiedad con función social, es decir, se establece el derecho de los gobernados a la propiedad, siempre que éstos hagan uso racional de los bienes. En otras palabras, el uso, goce y disposición de los bienes se deberá efectuar dentro de las modalidades que dicte el interés público. Esta era la demanda social; la Revolución Mexicana nunca tuvo como meta la abolición de la propiedad privada, demandó tierras y libertad para el pueblo; luchó por la supresión de las tiranías individuales, mas nunca pidió la substitución de éstas por el poder coactivo del Estado.

En este orden de ideas, para que la propiedad cumpla la función social con la que es concebida, el Congreso Constituyente atribuyó al poder público la función de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación; para lograr este fin, además de autorizarlo para imponer modalidades, le señaló el deber de fraccionar los latifundios, considerar nocivos y crear la pequeña propiedad. Otorgó el derecho de detención y restitución a los pueblos, rancherías y comunidades, expropiándose las tierras y aguas necesarias de las propiedades inmediatas; señaló limitaciones a la capacidad de adquirir propiedades rústicas, y fueron detallados los bienes de dominio directo de la nación.

---

Miguel De la Madrid expresa que las atribuciones anteriores "... fueron solo instrumentación de ese concepto del derecho de propiedad, supeditado a una función social, que constituye el núcleo doctrinal del artículo 27." ( 31 )

Insistimos, el que la propiedad cumpla una función social, implica necesariamente la intervención del Estado para coordinar y dirigir el desarrollo de la vida económica a fin de conseguir una nueva sociedad, libre y justa. Esta es la meta que justifica la existencia del Estado Mexicano.

Conviene aclarar que el Congreso Constituyente no intentó dar las bases jurídicas para solucionar de un día a otro los problemas sociales y económicos evidenciados en el movimiento armado de 1910, ni desterrar rancias costumbres, sino que lo que hizo fue sentar un programa para que los órganos encargados de ejercer el poder público, dentro de su marco competencial, van modificando el régimen económico, distribuyendo equitativamente el producto nacional, mejorando las condiciones materiales de existencia y la evolución cultural de los grandes núcleos de población. De aquí que frecuentemente se hable de un "proyecto nacional" :

"Nuestro proyecto constitucional es síntesis jurídica y política de nuestra voluntad histórica. Recoge los principios políticos fundamentales que han planteado, ratificado y desarrollado los grandes movimientos del pueblo mexicano, en su trayectoria hacia la integración de su nacionalidad, organización política y afirmación soberana. Toma de la Revolución de Independencia la voluntad inicial de ejercer la soberanía y formar una nación libre con vocación anti-colonialista; de la Reforma, la afirmación de la autoridad civil frente a los sectores que le disputaban su legítima supremacía, la secularización de la sociedad civil, la configuración de un marco notablemente acabado de las libertades individuales y su protección constitucional, y la liberación de la propiedad de antiguos moldes coloniales mediante

---

( 31 ).- De la Madrid Hurtado, Miguel. "El Congreso Constituyente de 1916-1917". Op. cit. p. 90

su desamortización.

De la Revolución de 1910, el proyecto constitucional - obtiene la nueva concepción de los fines del Estado, la transformación de la doctrina de los derechos del hombre para equilibrar individuos, grupos y sociedad, en síntesis dialéctica; el mandato de crear condiciones materiales para hacer efectiva la libertad, las bases para una economía mixta y la afirmación de nuestro ser nacional. Esta evolución se da en una clara continuidad de los varios momentos de un mismo proceso de afirmación y desdiseño del pueblo mexicano." ( 32 )

Por último, queremos señalar que en los debates de los artículos 27 y 123 a que nos hemos referido, y en el contenido de los artículos 28, 73 y 131 principalmente, advertimos la estructuración del nuevo estado intervencionista mexicano:

"Las normas del artículo 123 creadoras del derecho del trabajo y de la previsión social, así como las de los artículos 27 y 28 que consignaron el derecho a la tierra en favor de los campesinos y el fraccionamiento de los latifundios, ordenando a la vez el reparto equitativo de la riqueza y la intervención del Estado en la vida económica en función tutelar de los económicamente débiles, son estatutos nuevos en la Constitución, distintos de los que constituyen el régimen de derecho público y por consiguiente de los derechos políticos que forman parte del viejo sistema de las garantías individuales. Los elementos que integran dichos conceptos son fundamentalmente económicos y por lo mismo de nueva esencia social, corresponden a un nuevo tipo de Constituciones que inicia en el mundo la mexicana de 1917: las político-sociales." ( 33 )

Héctor Cuadra afirma: "La peculiaridad de la Constitución de 1917 es la de dejar de ser, como hasta esa época era lo normal, simplemente una Constitución Política encargada meramen-

---

( 32 ).- Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Ob. cit. p. 22.

( 33 ).- Trueba Urbinn, Alberto. Ob. cit. Pp 115 a 116.

te de fijar la organización político-administrativa del Estado, - puento que además establece principios que configuran toda una - estructura económica basada en las realidades de las nuevas rela - ciones sociales surgidas del movimiento armado de esa época." -- ( 34 ).

Las ideas hasta aquí expuestas, podemos resumirlas di - ciendo que la Asamblea de Querétaro, recogiendo los problemas -- económicos y sociales, definió y concretó las aspiraciones del - pueblo, produciendo en la Constitución de 5 de febrero de 1917 - una transformación jurídica tan acentuada como violento fue el - movimiento armado de 1910, lo que nos conduce por modo directo - a la conclusión de Charles A. Beard:

"No obstante, de todos los cambios más recientes queda una cosa segura. La política, aún en sus aspectos militares, de - be tener base económica, de lo contrario perece. El pueblo debe - contar con sustento, ropa, techo, no solo antes, sino también -- mientras se está ocupado de política y lucha. Cualesquiera que - sean las fórmulas que para la posesión y el uso de la propiedad - impere, el Estado --despótico o democrático-- debe garantizar, en - bien de su propia existencia, seguridad económica suficiente, -- pues de otro modo pasa a la historia como los ha sucedido a mu - chos imperios y Estados en el pasado." ( 35 )

2.- Los artículos 27, 28, 29, 65, 73 fracción VII, 115 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hemos visto que la Constitución de 1917 estructuró ju - rídica y políticamente a un Estado profundamente intervencionis - ta en la vida económica nacional, carácter que se aprecia en el

-----  
( 34 ).- Autor citado por Witker, Jorge. "Derecho Económico." Uni - versidad Nacional Autónoma de México. México, 1981. -- p. 14.

( 35 ).- Autor citado por Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. T. II p.- 287.

contenido de los artículos 27, 28, 29, 65, 73 fracción VII, 115 y 131.

Esos preceptos marcan al poder público un extenso campo de actividad, que se caracteriza por su continua ampliación y — que es el resultado de un largo proceso histórico de nuestra nación.

El artículo 27 de nuestra ley fundamental posee un riquísimo contenido que conforma el régimen económico como elemento fundamental de la vida social mexicana, con lo cual, como ya apuntamos, el Congreso Constituyente rompió los moldes clásicos de las Constituciones. Dicho régimen se configura con los siguientes elementos:

A).—Reconocimiento de las libertades individuales, subordinadas al interés público. Relacionando el artículo 27 con — los veinticuatro primeros artículos, tenemos en primer lugar que la Constitución garantiza ampliamente los derechos públicos subjetivos de los gobernados, los que son susceptibles de limitarse en los casos en que la misma establece, según se prevé en el artículo 10. Esta restricción generalmente responde a la idea de — hacer prevalecer el interés nacional frente a aquéllos.

En este aspecto es claro el cambio substancial que contempla el ordenamiento fundamental que hoy rige, con respecto a la Constitución de 1857, que reconocía los derechos humanos y — los erigía en elemento medular de las instituciones sociales. Actualmente, el ejercicio de las garantías de los particulares, entre ellas, las que se refieren o inciden en la actividad económica, quedan supeditadas al interés social. Ejemplo de ello es el contenido del artículo 27.

Cabe señalar que el criterio anterior ha sido sustentado

do por nuestro más alto tribunal en innumerables tesis, de entre las cuales transcribimos la siguiente:

"En materia de expropiación, no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las distintas disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 10 de la propia Ley Fundamental." ( 36 )

B).- Dominio original de la Nación sobre tierras y aguas del territorio nacional, y propiedad privada. Empieza el artículo 27 por señalar el principio lógico inherente a los conceptos de soberanía de la nación y de supremacía del Estado:

"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."

Este primer párrafo posee dos elementos importantes: primero, el dominio eminente de la nación sobre el territorio. El concepto de propiedad originaria, "equivale en realidad a la de imperio, soberanía o autoridad que el Estado como persona política jurídica ejerce sobre la parte física integrante de su ser: el territorio." ( 37 )

El dominio original del Estado, su poder de imperio, son atributos que obviamente se encuentran superpuestos a los derechos de propiedad de los particulares, en el sentido de que

---

( 36 ).-Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1971-1973."Actualización III Administrativa. Mayo Ediciones. México, -- 1975.Pp. 239 a 240.

( 37 ).-Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales." Ob.cit.- p. 462.

Los intereses de éstos se encuentran subordinados a los de aquél, dentro de los límites y condiciones que señale la legislación correspondiente.

El segundo elemento, es la existencia del derecho de propiedad privada, el cual es el resultado de la transmisión del dominio que en favor de los gobernados hace el Estado.

Este derecho tiene una función social y no solo particular, por lo tanto, no es un derecho perpetuo e inmutable sino modificable en atención a las necesidades que dicte el interés público. Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis que a continuación se transcribe:

"La finalidad que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad privada no es otra cosa que la de estructurar el régimen de propiedad privada dentro de un sistema que haga prevalecer el interés privado, hasta el grado que la nación lo estime necesario." ( 38 )

Andrés Serra Rojas comenta al respecto: "Estamos en presencia, por lo tanto, de un nuevo régimen de propiedad, que se aparta notablemente del concepto romano de la propiedad y del concepto más evolucionado de la propiedad en el sistema liberal!" ( 39 )

Gramaticalmente modalidad significa el "modo de ser o manifestarse una cosa." ( 40 )

Aplicando la idea anterior al derecho de propiedad, la modalidad será el modo de ser de ese derecho, susceptible de modificarse por los órganos estatales a través de la imposición de restricciones o prohibiciones al propietario, respecto del uso, disfrute y disposición de los bienes que sean materia del dere-

( 38 ).-Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1955-1965. Actualización I Civil. Mayo Ediciones. México, 1965.p.903

( 39 ).-Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. T.II.p.270.

( 40 ).-Diccionario Enciclopédico Ilustrado.Ob. cit.

cho de que se trata, o bien, imponiendo a su titular la obligación de ciertas cargas positivas o negativas, a fin de satisfacer el interés público. Dice la Suprema Corte:

"Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho. Son pues, elementos necesarios para que se configure la modalidad, primero, el carácter general y permanente de la norma que la impone y, segundo, la modificación substancial del derecho de propiedad en su concepción vigente. El primer elemento requiere que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez, que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento implica una limitación o transformación del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación. El concepto de modalidad a la propiedad privada se aclara con mayor precisión si se estudia desde el punto de vista a los efectos que produce en relación con los derechos del propietario. Los efectos de la modalidad que se imponga a la propiedad privada, consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho." ( 41 )

Burgoa menciona que: "...la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión o en la limitación de alguno de los derechos reales inherentes o consubstanciales a ella, a saber, el derecho de usar de la cosa (jus utendi), el de disfrutar de la misma (jus fruendi) y el de disposición respectiva (jus abutendi)." ( 42 )

C) --Facultad expropiatoria del Estado. El segundo párrafo del precepto constitucional que nos ocupa, consigna:

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

( 41 ).--Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Volúmenes 139-144. p. 225.

( 42 ).--Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales." Ob. cit. -- p. 467.



Esta disposición puede ser analizada desde dos puntos de vista, en primer lugar, como una garantía del derecho de propiedad y, en segundo, como una facultad que permite al Estado lograr una mejor distribución de los recursos económicos susceptibles de apropiación.

La expropiación es un acto autoritario mediante el cual el Estado, a través de sus órganos competentes, ordena y realiza la extracción de un bien de la esfera privada, o afecta un bien, por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Constituye una garantía a la propiedad, porque el Estado no puede a su libre albedrío privar al gobernado de sus bienes, sino que es necesario que exista una causa de utilidad pública y que la expropiación se haga mediante indemnización.

La utilidad pública implica la preexistencia de una necesidad social cuya solución requiere la aplicación de uno o varios bienes de propiedad privada, pero la Constitución deja al legislador ordinario la determinación de las causas de utilidad pública específicas que estime convenientes. Esto implica dar a la propiedad privada seguridad jurídica, porque el Estado solo podrá llevar a cabo la expropiación, fundándose en la existencia concreta de las hipótesis legales que la hacen procedente.

Además, cuando el Estado expropia al particular un bien, tiene que otorgar en favor del afectado una indemnización. Esta contraprestación representa el elemento que diferencia a la expropiación de la confiscación, que consiste en la extracción que en forma imperativa efectúa el Estado, de un bien perteneciente a un particular, sin otorgar a éste ninguna indemnización.

La fracción X del artículo 27 prevé la expropiación en materia agraria, que consiste en la afectación de latifundios

a fin de restituir o dotar de tierras y aguas a los núcleos de población.

C).- Facultad del Estado para imponer modalidades y distribuir equitativamente la riqueza pública. El contenido del tercer párrafo del artículo 27 constitucional, vigoriza el carácter intervencionista del Estado Mexicano, atribuyendo a sus órganos el ejercicio de funciones tendientes a lograr el desarrollo económico-social en forma armónica y permanente, finalidad que implica la justa distribución de la riqueza nacional y el cuidado de su conservación. Expresa el citado dispositivo:

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. En consecuencia, co-dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas, y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con 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 pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les doten de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación."

Fundándose en el poder de imperio del Estado, en el dominio eminente que éste tiene sobre su territorio, la Constitución impone a los órganos estatales el deber de vigilar que el derecho de propiedad cumpla con la función social que lo caracteriza; para lograr este propósito se faculta al poder público para imponer las modalidades que dicte el interés nacional, se le atribuye la función de regular el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables, el deber de cuidar de su conservación, e inclusive, según la adición al artículo que se comenta, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de febrero de 1976, el llevar a cabo una planeación que permita, mediante el uso racional de tierras, bosques y aguas, romper los desequilibrios regionales provocados por los irregulares asentamientos humanos, promoviendo concomitantemente la creación y mejoramiento de los centros de población. Todo ello a fin de lograr el desconvolvimiento económico y social que permita la distribución equitativa de la riqueza nacional.

Antes de que los artículos 25 y 26 de la Constitución vigente fuesen reformados, es decir, antes de que la planeación económica nacional fuese instituida en tal ordenamiento, no pocos tratadistas sostuvieron que la primera parte del tercer párrafo del artículo 27, constituía el fundamento constitucional para que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo llevaran a cabo una planeación económica integral. A continuación mencionamos las opiniones del maestro Rangel Ceuto y Jorge Witker:

"Considero que el contenido de este párrafo es suficiente para que el Estado Mexicano pueda con base jurídica sólida y llegado el caso, aplicar en amplios sectores una planeación económica y social para el mejoramiento de las mayorías; pero aún hay mas elementos para esto, porque también se atribuye a la nación el dominio directo de todos los minerales, yacimientos de

piedras preciosas, salinas, etc; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno.

Asimismo, las aguas de los mares territoriales; las --  
aguas marinas interiores, la de los ríos y sus afluentes, etc."-  
( 43 )

"La fuente constitucional de la planeación nacional, -  
obviamente de tipo inductiva, está en el artículo 27 y particu--  
larmente su tercer párrafo que a la letra dice: ..." ( 44 )

Los derechos que en favor de los ejidos, comunidades -  
agrarias, pequeños propietarios y núcleos de población establece  
el artículo 27, conforman una garantía social que el Constituyen-  
te de 1916-1917 quiso dejar instituida a fin de erradicar el la-  
tifundismo; con esta finalidad, autorizó al Estado a llevar a ca-  
bo, mediante la expropiación a que se refiere la fracción X de -  
tal precepto, el fraccionamiento de latifundios.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Fede-  
ración de 3 de febrero de 1983, se adicionó el tercer párrafo, -  
ampliándose la intervención del poder público para fomentar que  
los sujetos de derecho social (ejidatarios, comuneros, pequeños  
propietarios), incrementen sus actividades agrícolas y, para im-  
pedir la destrucción de los elementos naturales, con lo que con-  
sideramos se pretendió hacer eficaces las garantías sociales de  
que son titulares los sujetos de referencia; por otra parte se  
reiteró el deber a cargo del Estado, de conservar los recursos -  
naturales. Todo este cúmulo de facultades están encaminadas a --  
cumplir el propósito fundamental de este precepto: la justa dis-  
tribución de nuestra riqueza.

---

( 43 ).- Rangel Couto, Hugo. "El Derecho Económico." Ob. cit. p.  
80.

( 44 ).- Wítker, Jorge. Ob. cit. p. 63.

El mismo artículo 27 señala el derecho de los núcleos de población a la restitución y dotación de tierras conforme a los procedimientos previstos en sus fracciones VIII y XVIII, regulados además por la legislación ordinaria que en materia agraria ha estado vigente a partir de la fecha en que entró en vigor la Constitución que nos rige.

El cuarto y sexto párrafos del dispositivo constitucional que nos ocupa, señala que corresponde a la nación el dominio directo o propiedad de los bienes que detalla y que son: los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos; los combustibles sólidos, líquidos o gaseosos; el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; — las de las lagunas y esteros marítimos, las de los lagos interiores formados por corrientes constantes, las de los ríos y sus afluentes y otros recursos hidráulicos que se detallan en el propio precepto.

También corresponde a la Nación, "el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos" — siempre con fines pacíficos, según lo dispone el séptimo párrafo,

El dominio directo de la Nación sobre los bienes antes señalados, es inalienable e imprescriptible, por tanto no son susceptibles de propiedad particular, según se expresa en el sexto párrafo, sin embargo se autoriza al Ejecutivo Federal a otor-

ger a los particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, concesiones de explotación, con excepción del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos."

Según reforma introducida al artículo 27 en el año de 1960, corresponde a la Nación en forma exclusiva, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público y prohíbe otorgar concesiones a los particulares en esos renglones.

Así, además de los bienes de dominio directo de la Nación, nos encontramos con servicios cuya prestación se reserva a ésta.

Las dos últimas prohibiciones de otorgar concesiones, a juicio de Rangel Couto, constituyen un elemento que "amplía y fortalece el sector público en dos puntos clave de la economía nacional, los energéticos." (45)

La existencia de la propiedad privada, las libertades que en el marco de la economía nacional poseen los particulares, la propiedad social, la propiedad de la Nación, así como los servicios que en forma exclusiva corresponde prestar a ella, configuran el régimen de economía mixta del Estado Mexicano.

Por último, el párrafo noveno del artículo 27, establece las reglas a las que deberá sujetarse la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas así como las incapacidades de adquisición y disfrute, en atención a la índole jurídica de cierta clase de personas físicas o morales.

---

(45).- Rangel Couto, Hugo. "El Derecho Económico." Ob. cit. p. 60.

Por lo que se refiere al artículo 28 constitucional, para entender su contenido debemos relacionarlo previamente con el artículo 50 de la ley fundamental, que en su primer párrafo establece:

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

Como la Constitución otorga la libertad de trabajo, toda persona es libre para desempeñar la misma actividad económica que realizan otros gobernados, es decir, puede concurrir con éstos en el ejercicio de idéntica rama de la producción, comercio, profesión o trabajo en general, de aquí que se hable de libre competencia o libre concurrencia.

Los órganos estatales no pueden prohibir a ningún sujeto desempeñar una actividad que en forma privilegiada es realizada por otro y otros particulares, pues en este caso, ninguna eficacia tendría la libertad de trabajo, además se daría lugar a una serie de perjuicios económicos que resentiría la sociedad; pero por otra parte, el Estado, como representante de los intereses colectivos, no puede tolerar que los gobernados, sean personas físicas o empresas, fundamentalmente éstas últimas, en uso del poder económico que detentan, produzcan o vendan determinados productos o bien presten ciertos servicios, con exclusión de cualquier otra persona a fin de obtener grandes utilidades, pues al no tener competidores, fijarán a su libre albedrío los precios o el volumen de la producción o servicios que presten, en perjuicio notorio de la capacidad adquisitiva de los consumidores o usuarios.

Por lo tanto, la libertad económica instituida por nuestra Carta Magna implica la libertad de trabajo y la libre concurrencia, de aquí que el artículo 28 en su primer párrafo confirme la existencia de la primera y garantice la segunda.

Conviene precisar desde ahora lo que se entiende por monopolio.

El monopolio consiste en que una empresa o grupo de empresas, en forma exclusiva y privilegiada, fabriquen, compren o vendan ciertos artículos o presten determinados servicios, eliminando toda competencia.

John V. Van Sieke y B.A. Rogge afirman que: "Una empresa posee un monopolio cuando es la única que produce un bien o servicio del cual no existe substitutivo. . . El monopolista, sin embargo, como productor único tiene más libertad de acción. Puede hacer dos cosas: fijar un precio y producir todo lo que pueda ser vendido a ese precio, o atenerse a una determinada tabla de producción y vender ésta al precio que los consumidores estén dispuestos a pagar. Lo que no puede hacer es determinar por sí mismo el precio y el volumen de producción, a la vez. Tiene que escoger. En cualquiera de los dos casos su finalidad es elevar al máximo sus ganancias." ( 47 )

Andrés Serra Rojas define al monopolio como ". . . una forma privilegiada y discrecional de concentración capitalista en la industria o el comercio, y aún en la propia actividad del Estado democrático, para lograr el control unificado de actividades económicas, de artículos o de servicios, que le permiten -por el dominio del mercado y el control de la oferta- imponer los precios y un régimen exclusivista." ( 48 )

Para Rangel Couto, "el monopolio podría definirse como

---

( 47 ).-Autores citados por Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. T.II, - p. 311.

( 48 ).- Ibidem.



en caso en que una sola empresa hace la oferta de ciertos bienes o de determinados servicios en el mercado." ( 49 ) Más adelante - agrega que cuando son varias las empresas que ejercen ese control se está frente al kartel o al trust: "Kartel. Con este término se designa una asociación basada en un convenio contractual - entre empresas de la misma actividad que conservan su independencia legal.

Generalmente, se constituye por grandes empresas que celebran convenios acerca de ventas, precios, territorios de ventas, compra de materias primas, limitación de la producción o de la oferta. . . Trust. Combinaciones de empresas ( término impreciso). En realidad son intentos de control monopolístico del mercado. . . Los accionistas de diversas empresas entregan sus acciones a un organismo formado por trustees que dan un certificado - en cambio y deciden los asuntos de todas como si se tratara de una sola empresa." ( 50 )

Tradicionalmente los monopolios han sido considerados nocivos a la economía de una nación, en primer lugar porque provocan elevaciones exageradas de los precios o escasez de determinados productos o servicios; en segundo, porque ante la ausencia de competencia, las empresas monopolistas no se desarrollan en toda su magnitud, se estancan.

El artículo 28 de nuestra Constitución, dispone en su primer párrafo:

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

En principio ese precepto prohíbe la creación y funcio

---

( 49 ).- Rangel Couto, Hugo. "La Teoría Económica y el Derecho." Ob. cit. p. 114.

( 50 ).- Idem, p. 114 a 115.

namiento de monopolios y las prácticas monopólicas que puedan ser ejercidas por agentes económicos como el trust y el kartel, porque limitan la libre concurrencia.

Los estancos son definidos por el artículo 2o de la Ley de Monopolios, reglamentaria del precepto que nos ocupa, en los siguientes términos:

"Se entiende por estanco el monopolio constituido en favor del Estado para procurar provecho al Fisco."

También quedan prohibidas las exenciones de impuestos, ya que, si por definición de los artículos 31 fracción IV y 73 - fracción VII, todos los mexicanos estamos obligados a contribuir a los gastos públicos en la forma proporcional y equitativa que determinen las leyes que dicte el Poder Legislativo, los tributos solo pueden ser creados o modificados por una ley, deben ser proporcionales a la capacidad económica de los contribuyentes y deben referirse a todos los sujetos que realicen las hipótesis legales señaladas como generadoras de las cargas impositivas, -- luego entonces, la exención de impuestos que se hiciera para beneficiar a los gobernados particularmente considerados que desarrollen una determinada actividad gravable, vendría a romper -- esos principios de generalidad, proporcionalidad, equidad y legalidad, dejando a los favorecidos en situación ventajosa con respecto a sus competidores, ya que éstos tendrán que soportar una carga económica por realizar el mismo hecho imponible que el que realizan aquellos que fueron exonerados del pago de tributos, lo que violaría la garantía de libre concurrencia.

Sin embargo de lo anterior, por adición al citado precepto constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983, se incluyó el último párrafo que prevé la posibilidad de otorgar subsidios a actividades prioritarias, siempre que sean generales, temporales y no afecten subs--

tancialmente las finanzas públicas. Dice textualmente esa parte:

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

El segundo párrafo del artículo 28 precisa el concepto de los monopolios prohibidos por nuestro máximo ordenamiento. En efecto, además de la existencia de ellos, se requiere que tengan como propósito elevar los precios, ocasionando con ello un perjuicio a la colectividad o bien a un grupo o clase social:

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

El párrafo anterior no solamente consigna una garantía a la libre concurrencia, sino que además, como menciona Rangel Cbuto( 51 ), instituye una garantía social al caracterizar a los monopolios como atentatorios de los intereses sociales; éstos son siempre superiores a los particulares de una empresa o grupo de empresas. La colectividad no debe quedar supeditada a pagar los precios que fijen los monopolistas en forma abusiva.

En concordancia con la parte ya transcrita, la Ley de

---

( 51 ).- Idem, p. 123.

Monopolios señala en su artículo 3o :

" Para efectos de la presente ley se entiende - por monopolio toda concentración o acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente creada, que permitan a una o varias personas determinadas imponer los precios a los artículos o las cuotas de los servicios, con perjuicio del público en general o de alguna clase social."

Por otra parte, conviene señalar que así como la libertad de trabajo se encuentra supeditada al hecho de que su ejercicio no ataque o sea perjudicial a la sociedad, así también la libre concurrencia es susceptible de limitación a fin de evitar -- que la capacidad económica de los miembros de la colectividad sufra el impacto de una elevación de precios ocasionada por la actuación de agentes económicos que median entre el productor y el consumidor, y con este propósito interviene el Estado señalando precios máximos de materias o productos indispensables para el desarrollo de la economía nacional o el consumo popular. Así, según la reforma al artículo 28, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983, se adicionó el tercer párrafo, que a la letra dice:

"Las leyes fijarán bases para que se establezcan precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses."

Consideramos que a partir de la reforma señalada, esta parte constituye hoy en día, la base constitucional de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, de la -

que nos ocuparemos más adelante.

La prohibición de existencia de monopolios tiene las -- excepciones que se contemplan en los párrafos cuarto y quinto del artículo constitucional que se comenta, reservándose al Estado la prestación de los servicios que detallan, con exclusión de cualquier otro gobernado, sin que constituyan los monopolios prohibidos por nuestra Constitución:

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las -- áreas estratégicas a las que se refiere este -- precepto: Acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por emision de un so lo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y -- generación de energía nuclear; electricidad; -- ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo -- la prestación del servicio público de la banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo -- nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares!"

Para lograr una adecuada explotación y administración -- de los bienes propiedad exclusiva del Estado y el desempeño de -- los servicios cuya prestación solo a él compete, el párrafo sexto del multicitado artículo 28 autoriza al poder público a establecer los organismos y empresas necesarios:

"El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las -- áreas estratégicas a su cargo y en las activides --

dades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado."

Los párrafos séptimo y octavo señalan qué organismos privados o sociales y qué actividades que éstos desarrollen, no constituyen monopolios. Efectivamente, la Constitución no reputa como tales a los sindicatos y a las asociaciones o sociedades cooperativas de productores que, en defensa de sus intereses o del interés general, efectúen operaciones de exportación de productos industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se elaboren, siempre que no se trate de artículos de primera necesidad. Tampoco son considerados como 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."

Por reforma al artículo 28 constitucional, publicada en el Diario Oficial ya mencionado, se adicionó el noveno párrafo, el cual, en concordancia con el sexto del artículo 27, señala la facultad que tiene el Estado, en casos de interés general, de otorgar a los particulares la concesión para explotar, usar y aprovechar los bienes de dominio de la Federación, que no se encuentren exceptuados para tal efecto por la propia Constitución o por las leyes ordinarias. También podrá concesionarse la prestación de servicios públicos.

Según el décimo párrafo, el hecho de que las actividades que realiza el Estado deban sujetarse al régimen de servicio público, es decir, que deban ser prestadas por el poder público de manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública, solo podrá ser declarado mediante ley, sujetándose a los lineamientos marcados por la propia Constitu

ción:

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

Pasamos ahora a referirnos a los artículos 29 y 131 de nuestra Constitución Política, que contienen las facultades legislativas que ese ordenamiento concede al Poder Ejecutivo en materia económica. Estas atribuciones constituyen excepciones al principio de la división de poderes; éste y aquéllas se consagran en el artículo 49 del propio cuerpo legal, y dispone textualmente:

"El Supremo Poder de la Federación se divide - para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

Por su parte el artículo 29 constitucional señala:

"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspen-

sión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que egtimo necesarias para que el Ejecutivo haga --- frente a la situación, pero si se verificase - en tiempo de receso, se convocará sin demora - al Congreso para que las acuerde."

Las autorizaciones a que se refiere este precepto, son precisamente las facultades extraordinarias previstas en el artículo 49 como una excepción al principio de la división de funciones.

Para que el Congreso de la Unión pueda conceder al Poder Ejecutivo esas facultades extraordinarias, es necesario que se cumpla la hipótesis legal contenida en el artículo 29, y que se hayan declarado suspendidas las garantías de los gobernados.- En efecto, solo en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro acontecimiento que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, y una vez hecha la declaración de suspensión de aquellas garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y definitivamente a la situación, el Ejecutivo podrá, por autorización del Congreso, ejercer facultades extraordinarias.

La declaración de suspensión de garantías trae como consecuencia una ampliación en la esfera de acción de la Administración Pública, pues se le permite rebasar los límites que en situaciones normales se le imponen, constituidos por aquellos derechos públicos subjetivos que en los casos de la anormalidad a que se refiere el artículo 29, representan un obstáculo para solucionarlos de manera rápida y eficaz.

La suspensión no puede ser absoluta, pues solo se debe referir a aquellas garantías individuales que constituyan el impedimento para poner en práctica las medidas que permitan resolver la emergencia, y el poder público debe respetar aquellas que



no representen traba alguna.

El Presidente de la República debe presentar la solicitud de suspensión, con acuerdo previo de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y del Procurador General de la República, ante el Congreso o ante la Comisión Permanente, en los casos de recesos de éste, para su aprobación.

El titular del Poder Ejecutivo es la única autoridad — que ve ampliada su competencia con la declaración suspensiva de garantías individuales; todas las demás autoridades deben seguir respetándolas.

Los derechos públicos subjetivos pueden suspenderse en todo el país o solo en un determinado lugar, según sea la ubicación de la situación anómala. Además, dicha interrupción deberá ser por un tiempo limitado, por medio de disposiciones generales, sin poderse referir a particulares individualmente considerados.

Una vez decretada la suspensión de garantías, el Congreso, si se encuentra reunido, concederá al Poder Ejecutivo las facultades necesarias para hacer frente a la situación; si tal cuerpo colegiado no se encontrase funcionando, la Comisión Permanente le debe convocar para que las acuerde.

Estas autorizaciones pueden consistir en dar al Ejecutivo una mayor amplitud en la esfera administrativa o bien en transmitirle facultades legislativas. Es por esta razón que solo el Congreso de la Unión, titular de la función legislativa, puede delegar ésta.

Ahora bien, el Ejecutivo solo podrá ejercer aquellas facultades extraordinarias que el Congreso haya estimado pertinente concederle para hacer frente a la situación de emergencia. Claro que entre ésta y las atribuciones debe existir una relación de medio a fin. Además, ese ámbito de competencia especial, por lógica,

debe tener la misma duración que la suspensión de garantías, deberá ejercerse en la demarcación territorial a que ésta se refiera, y los actos en que se traduzca deberán ser generales.

Para hacer frente a la situación de emergencia, el Congreso de la Unión puede conceder al Ejecutivo, entre otras facultades, la de legislar en materia económica. En este caso el Ejecutivo podrá emitir directamente disposiciones unilaterales, imperativas y coercitivas, sin lesionar las libertades que en la citada materia tengan los particulares, pues la observancia de éstas se encuentra interrumpida. Consideramos que este sería el único caso en que el Ejecutivo podría señalar una planeación imperativa, aunque, claro está, participaría de los caracteres de temporalidad, localización, generalidad e impersonalidad de las autorizaciones, debiendo guardar la relación de medio a fin que las mismas tienen con el estado de emergencia que dió origen a que se decretaran.

El artículo 131 constitucional, originalmente constaba de un solo párrafo; por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de marzo de 1951 se adicionó el segundo. Consigna el primero:

"Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117."

La Federación tiene la facultad exclusiva de gravar las mercancías que se exporten, importen o pasen de tránsito por el territorio nacional. Este dispositivo complementa las materias que son objeto de tributos federales, señalados en la fracción XXIX —

del artículo 73 de la ley fundamental (comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o y 5o del artículo 27, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, cerillos y fósforos, aguamiel y — productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza).

Además, esta parte del artículo 131 autoriza a la Federación para que, por motivos de seguridad o de policía, reglamente en todo tiempo la circulación en el interior de la República — de toda clase de efectos, independientemente de su procedencia, — pudiendo limitar y aún prohibir su circulación por ciertas zonas o su salida de ciertos límites. Por ejemplo, la Federación, a fin de evitar la propagación de una plaga puede prohibir la circulación de granos, o condicionarla al cumplimiento de ciertos requisitos, a fin de salvaguardar el interés de la colectividad.

Por último, el citado párrafo primero, prohíbe a la Federación, actuando como gobierno local del Distrito Federal, establecer o dictar los impuestos o leyes a que se refieren las — fracciones VI y VII del artículo 117, es decir, que graven la circulación o el consumo de artículos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cobrados por aduanas locales, requieran inspección o registro de documentos, o exijan documentación que acompañe a la mercancía, o que importen diferencias por razón de la — procedencia de las mercancías. Para los Estados y para el Distrito Federal, rige la prohibición constitucional de imponer alcabalas, es decir, gravámenes por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior. ( 52 )

El segundo párrafo del artículo 131 consigna:

"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación o importación expedidas por el propio Congreso, y crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida."

El Congreso de la Unión puede conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias para emitir leyes que versen sobre las siguientes materias de la economía nacional:

-comercio internacional: modificando o suprimiendo las cuotas de las tarifas de exportación o importación; restringiendo o prohibiendo las importaciones o las exportaciones de productos, artículos y efectos;

-comercio nacional o simple tránsito de productos, artículos y efectos: limitando, condicionando y aún prohibiendo su circulación.

El propio precepto dispone que el ejercicio excepcional de estas atribuciones ha de perseguir los objetivos de carácter eminentemente económico que el mismo enumera; esto es, para regular el comercio exterior, la producción nacional, la economía del país, o para realizar cualquier otro propósito que represente un beneficio para la economía nacional, como podría ser favorecer el desarrollo de industrias nacionales, impulsar la producción de bienes de capital o la producción agrícola, etc., etc.

"El propósito de realizar "cualquier beneficio" debe circunscribirse, por tanto, a los objetivos económicos que la misma disposición constitucional señala, ya que éstos implican su causa final, fuera de la que no tendría justificación o legitimación." ( 53 )

El Ejecutivo, al contar con la atribución excepcional para crear o modificar las tarifas arancelarias, emitirá verdaderas leyes, es decir, normas generales, abstractas, impersonales, imperativas y coercibles. En efecto, la cuota o tarifa — constituye uno de los elementos esenciales del tributo (los otros son el sujeto y el objeto); sin ella el gravámen no existe pues resulta imposible su cuantificación. Ahora bien, cuando el Congreso de la Unión autoriza al Ejecutivo a aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de importación y exportación fijadas por el propio cuerpo colegiado en las leyes respectivas, y a crear otras tarifas, le está delegando facultades legislativas, ya que siendo las cuotas, elemento de existencia de las contribuciones, al modificar o suprimir las existentes o al crear — otras, el Ejecutivo está fijando un tributo, lo que constituye un acto de naturaleza legislativa.

"El Poder Ejecutivo, en la persona del Presidente de la República, no puede, por ejemplo, mediante un reglamento llenar la laguna del legislador, ni puede variar las normas dictadas por el legislativo en este aspecto. Menos puede la autoridad administrativa sustituirse al Poder Legislativo en sus funciones.

Sin embargo, la misma Carta fundamental permite excepciones, en la posibilidad excepcional de su artículo 29, y en lo que se refiere a impuestos al comercio exterior, que confor-

me al artículo 131 el Congreso puede delegar la facultad en el — Presidente de la República. En este caso, como quiera, el decreto del Ejecutivo debe respetar las características de sustancia o ma- teriales de la ley, es decir, la excepción permite que se esta- blezca una contribución al comercio exterior mediante un acto que es una ley sustancialmente, pero que no lo es formalmente." ( 54 )

La facultad de imponer restricciones y prohibiciones al comercio internacional y al tránsito de artículos, puede ejercerse a través de leyes.

Ernesto Flores Zavala señala que antes de la reforma al artículo 131, la Ley de Ingresos del Erario Federal facultaba al Ejecutivo de la Unión, a propuesta de la Comisión de Aranceles, a aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación, para crear o suprimir las fracciones arancelarias de las tarifas de importación y exportación y, para restringir o prohibir la importación, exportación y tránsito de todos los productos que a juicio del Presidente de la República afectasen desfavorablemente la economía nacional; sin embargo, estas facultades eran notoriamente inconstitucionales, porque se estaba concediendo al Ejecutivo una facultad legislativa exclusivamente atribuida por la ley fundamental al Congreso de la Unión. ( 55 )

Esos vicios de inconstitucionalidad y la necesidad de contar con tarifas flexibles, determinaron que el Presidente de la República, en el año de 1950, haya enviado al Congreso una iniciativa de ley para reformar el artículo 131.

El autor antes citado, menciona que "Entre los fundamentos invocados en ese proyecto, figuraba el siguiente: "El complejo de atribuciones que los ordenamientos jurídicos en vigor otor-

---

( 54 ).- Valdés Villarreal, Miguel. "Principios constitucionales que regulan las contribuciones", en "Estudios de Derecho Público Contemporáneo." Ed. Fondo de Cultura Económica.— Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1972, Pp. 340 a 341.

( 55 ).- Flores Zavala, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas" 12a Ed. Ed. Porrúa, S. A. México, 1970. p.229.

gan al Estado Mexicano, constituye la causa fundamental que determina el incremento incesante de gastos públicos, los cuales, dentro de una buena administración financiera, deben cubrirse a través de los tributos y entre éstos ocupan sitial preferente, los impuestos cuya misión actual no consiste exclusivamente, en producir ingresos para el Estado, sino concomitantemente en realizar fines de carácter extrafiscal, de política económica, social, demográfica, exterior, etc., y es así, con tarifas arancelarias elevadas en un momento, reducidas en otro, o prohibitivas en determinado instante, como el Estado puede favorecer el desarrollo de industrias incipientes, influir en el equilibrio de la producción, estimular la producción agrícola en vez de la industrial o viceversa, incrementar o impedir el comercio internacional, tutelar la clase laborante, etc. Asimismo es factible estabilizar la moneda e impedir la elevación de precios." ( 56 )

Esta iniciativa fue aprobada por el Congreso de la Unión, adicionándose en consecuencia el artículo 131 y reformándose el artículo 49 ya mencionado.

El estudio del artículo 65 lo hacemos relacionando su contenido con lo dispuesto por los diversos 74 fracción IV y 73 - fracción VII de la Constitución.

El artículo 65 fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de diciembre de 1977, para quedar como sigue:

"El Congreso se reunirá a partir del día 10 de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución."

Nos referiremos al texto de tal artículo antes de que fuese reformado, a fin de conocer las razones que motivaron su cambio. Disponía textualmente lo siguiente:

"Artículo 65.- El Congreso se reunirá el día 10 de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

I.- Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los Secretarios, por acuerdo escrito del Presidente de la República.

II.- Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlos; y

III.- Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten, y resolver los demás asuntos que le correspondan, conforme a esta Constitución."

Entre las facultades que el Poder Legislativo tiene en materia económica, y específicamente en tratándose de finanzas públicas, se encuentra la elaboración de la Ley de Ingresos, la expedición del Presupuesto de Egresos y la aprobación de la Cuenta Anual.

La actividad financiera del Estado consiste en la serie de actos que realizan los órganos del poder público, de extracción de recursos económicos, gestión o administración de éstos y su correlativo empleo.

"La operación financiera comienza cuando el Estado se apropia de las riquezas o bienes producidos por las demás economías y las convierte en ingresos para atender sus gastos y termina cuando el ingreso público se ha convertido en servicio, que—



dando fuera todo lo referente a la satisfacción de las necesidades y la utilización de los medios. Esto cierra el ciclo financiero." ( 57 )

El maestro Rangel Couto señala que las finanzas públicas constituyen una parte de la ciencia económica, "que se refiere a los organismos del Estado y a los procedimientos que éstos siguen para que aquél pueda obtener parte de los ingresos que reciben los particulares y logre así los suyos propios para gastar los luego en el cumplimiento de sus atribuciones." ( 58 )

Las razones que justifican la actividad financiera que realiza el Estado son las mismas que explican la existencia del poder público, es decir, los órganos estatales existen en función de los fines para los que son creados, y para lograrlos, requieren de efectuar erogaciones y por ende, de allegarse recursos económicos. Así, el gobierno necesita efectuar gastos para prestar servicios de educación, salubridad, asistencia, seguridad social, defensa nacional, justicia, gastos de la Administración general (gobierno federal, organismos descentralizados y empresas propiedad del gobierno); pago de la deuda pública; erogaciones por construcción de carreteras, por obras de infraestructura básicas para el desarrollo económico y social, etc.

El Estado puede allegarse bienes suficientes a través de la imposición de tributos, de la explotación de los bienes que son de su dominio, de los beneficios que le reportan las empresas públicas que crea o aquellas de economía mixta en las que participa y a través de empréstitos interiores y exteriores.

"El Estado al igual que los demás entes públicos no podría dar cumplimiento a sus fines, haciendo frente a las múltiples exigencias que con arreglo a su propia ordenación está lla-

---

( 57 ) .- Briseño Sierra, Humberto. "Derecho Procesal Fiscal". Ed. - Antigua Librería Robledo. México, 1970. p. 19.

( 58 ) .- Rangel Couto, Hugo. "El Derecho Económico". Ob. cit. p. - 89.

nado a satisfacer, si no dispusiera de una masa adecuada de medios económicos. El la actual economía de los Estados, tales me di os pro vi en en de una doble fuen te: o están constituidos por — las rentas que el Erario Público obtiene, como cualquier persona o ente privado, de su patrimonio o del desarrollo de una actividad industrial o comercial, o bien son de tra í dos, en virtud de la potestad de imperio del Estado, de la riqueza de los ciudadanos. De ahí la distinción fundamental entre ingresos de derecho privado —patrimoniales— e ingresos de derecho público —tributos—." ( 59 )

La actividad financiera se va a objetivar, según la doctrina, en el presupuesto general; éste no es sino un programa de trabajo del gobierno de un Estado para un período de tiempo determinado, en el que se preveen las cantidades de dinero que habrán de destinarse para sufragar los gastos que realizará y los ingresos necesarios para cubrirlos.

Para Andrés Serra Rojas el presupuesto es un acto único que comprende los egresos e ingresos de la Federación: "De acuerdo con nuestra legislación el presupuesto es un acto público anual de previsión y autorización previa, que contiene los ingresos que debe percibir la Federación y los gastos que se deban realizar en relación con los servicios y demás prestaciones públicas." ( 60 ) Sin embargo, atendiendo a lo dispuesto por nuestra Constitución, debe distinguirse entre el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, según veremos más adelante.

Ahora bien, independientemente de que hablemos del presupuesto general, o específicamente del Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos, es incuestionable la importancia que tienen para el Derecho Económico, ya que es a través de es-

---

( 59 ).- Giannini, A.D. "Instituciones de Derecho Tributario."- Tr. de Fernando Sáinz de Bujanda. Ed. de Derecho Financiero. Madrid. p.3.

( 60 ).- Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. T.II, p. 19.

tos actos que el poder público cumple muchas de las finalidades que le atribuye la legislación, entre las que destaca por su importancia, el impulso del desarrollo económico y social.

"La actividad del Estado no se reduce a obtener recursos de los causantes y a consumirlos en los gastos públicos para la satisfacción de las necesidades colectivas. El Estado democrático federal une su acción a la de los particulares, como promotor de la riqueza nacional. Financiar es al final de cuentas una labor creadora de instrumentos o medios económicos con elevadas finalidades sociales." ( 61 )

El Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos lógicamente forman parte de la planeación, ya que a través de ellos se ordenan decisiones y recursos a fin de lograr el desarrollo económico y social.

La enumeración de las erogaciones que efectúa el Estado para la prestación de servicios o ejecución de obras se denomina Presupuesto de Egresos; este documento, en nuestro país es preparado por el Ejecutivo Federal y aprobado por la Cámara de Diputados.

El antiguo texto del artículo 65, en su fracción II — disponía que el Congreso en sus sesiones ordinarias se ocuparía de "Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo;..." Esta disposición contradecía el contenido de la fracción IV del artículo 74 vigente, que señala como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del presupuesto de egresos:

"Artículo 74.—Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV.—Aprobar el Presupuesto anual de gastos, dis-  
cutiendo primero las contribuciones que, a su  
juicio, deben decretarse para cubrir aquél."

Felipe Tena Ramírez, comentando el dispositivo anterior dice: "Es cierto que este precepto está en contradicción con el artículo 65 fracción II, según el cual el Congreso ( que está formado por las dos Cámaras), se ocupará de examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente; pero la contradicción debe resolverse en favor del artículo 74, pues además de que es suficientemente claro al conferir como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la que comentamos, debe recordarse que la finalidad del artículo 65 no es otorgar facultades al Congreso, sino imponer un plan general de labores al Congreso. Dicho plan, que era congruente antes de 1874, debió haberse modificado cuando en ese año se implantó el bicammarismo y se dió a la Cámara de Diputados una facultad que antes pertenecía al Congreso, integrado por Cámara única." ( 62 )

Gabino Fraga opina al respecto que: "En realidad no ha llegado a presentarse dificultad especial con motivo de dicha contradicción, pues el conflicto se ha decidido invariablemente en favor de la competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, considerando la disposición del artículo 65 fracción II, o como una supervivencia de disposiciones que rigieron antes del establecimiento del bicammarismo, o como una disposición de carácter general que señala el programa de trabajo del Congreso general, incluyendo en él la Cámara de Diputados, pero sin la pretensión de señalar competencias a uno y a otra, desde el momento en que tal atribución se hace en artículos especiales." ( 63 )

Consideramos que la oposición entre los textos de los preceptos mencionados, determinó que el artículo 65 haya sido reformado, suprimiéndose por innecesarias las tres fracciones que

---

( 62 ).- Tena Ramírez, Felipe. Ob. cit. p. 329.

( 63 ).- Fraga, Gabino. Ob. cit. p. 347.

contenia, pues éstas contemplaban facultades reguladas por otros preceptos de la misma Constitución, como el ya citado artículo - 74 fracción IV que da al presupuesto un carácter anual. Además el artículo 126 complementa el régimen jurídico del presupuesto de egresos, al señalar:

"No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado en ley posterior."

Comentando este precepto, dice Fraga: ". . .la inversión de los fondos públicos no debe quedar al arbitrio de la Administración, ya que si así se procediera vendría un desorden perjudicial a la eficaz atención de los servicios que aquélla tiene encomendados. Para evitar estas consecuencias debe sujetarse a un programa determinado que, partiendo de la base de los ingresos con que se cuenta prevea todas las necesidades que reclaman satisfacción.

Es por esto por lo que la Constitución Federal, en su artículo 126 dispone que "no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

De aquí se deriva todo el régimen jurídico a que está sometida la inversión de los ingresos en los gastos públicos,.." ( 64 ).

Por último, es obvio que el Presupuesto de Egresos es un acto legislativo desde el punto de vista formal, mas, desde un punto de vista material, es decir, atendiendo a la naturaleza intrínseca del acto y prescindiendo del órgano que lo emite, la doctrina no es unánime. Así, Serra Rojas afirma que: "Los autores franceses discuten la naturaleza jurídica del presupuesto concluyendo que la Ley de Ingresos ofrece los mismos caracteres que el presupuesto de egresos: formalmente es un acto legislativo y materialmente un acto administrativo." ( 65 ) Esta postura

{ 64 }.- Iden, p. 345.

{ 65 }.- Serra Rojas Andrés. Ob. cit. T. II p. 26.

es considerada errónea por el autor, sosteniendo que "El presupuesto en su doble consideración de ingresos y de egresos es un acto eminentemente legislativo, formal y materialmente." ( 66 )

Por su parte Gabino Fraga sostiene que "El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos." Basándose fundamentalmente en esta consideración, concluye el autor que el presupuesto no origina las situaciones jurídicas generales que caracterizan al acto legislativo, "en tanto que si debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso particular en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, está realizando un acto administrativo, con todos los caracteres que a éste reconocimos en su lugar oportuno." ( 67 )

Nosotros nos apegamos a la postura anterior al estimar que mientras la Ley de Ingresos es un acto eminentemente legislativo por ir dirigido a un número indeterminado de gobernados, el presupuesto de egresos es un acto administrativo ya que va destinado a un sujeto individual como lo es el Ejecutivo Federal, encargado del manejo de los fondos públicos.

Para cubrir los gastos determinados por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, el artículo 73 fracción VII de la Constitución, faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias, y que se contienen en la Ley de Ingresos. Efectivamente, en este ordenamiento se enuncian las contribuciones, dejando a las leyes fiscales especiales el señalamiento del o los sujetos pasivos, el hecho imponible, la cuota o tarifa, etc.:

"Artículo 73.-El Congreso tiene facultad:

VII.-Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto."

( 66 ).- *Ibidem*.

( 67 ).- Fraga, Gabino. *Op. cit.* Pp. 352 a 353.

Por otra parte, la fracción IV del artículo 74 atribuye en forma exclusiva a la Cámara de Diputados el "discutir primero las contribuciones", es decir, analizar antes que la Cámara de Senadores las contribuciones que cubran el presupuesto.

Antes de seguir adelante, conviene hacer incapié en que los ingresos públicos son aquellos que, según hemos visto, percibe el Estado y que devienen del ejercicio de su poder de imperio, extrayendo de la esfera patrimonial de los particulares parte de su riqueza, y los recursos económicos derivados de la explotación de los bienes de su dominio, de los beneficios proporcionados por las empresas públicas que crea o aquellas de capital mixto en las que participa; ingresos procedentes de empréstitos públicos, de diversas operaciones de crédito que el Estado puede realizar, etc.

De estos recursos, los que obtiene el Estado por el empleo del poder impositivo de que se encuentra investido, reciben el nombre de ingresos tributarios, tributos o contribuciones; éstos, por disposición del artículo 2º del Código Fiscal de la Federación se clasifican en impuestos, derechos y aportaciones de seguridad social, comprendiéndose también los conceptos accesorios a ellos, como son los recargos, sanciones y la indemnización que en favor de la Hacienda Pública contempla el artículo 21 del propio cuerpo legal.

El artículo 3º de ese ordenamiento, hace mención a ——— otros ingresos no tributarios:

"Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio público."

En la Ley de Ingresos vamos a encontrar la simple enumeración de los tributos ( Impuestos: sobre la Renta, al Valor Agregado, sobre Erogaciones por Remuneración al Trabajo Personal prestado bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón, a la Minería, al Petróleo, sobre la Importación, sobre la Exportación, -- etc., etc.)

"La Ley de Ingresos de la Federación, que así se llama al acto legislativo que determina los ingresos que el gobierno federal está autorizado para recaudar en un año determinado constituye, por regla general, una mera lista de "conceptos" por virtud de los cuales puede percibir ingresos el Gobierno, sin especificar, salvo casos excepcionales, los elementos de los diversos impuestos: sujeto, objeto, cuota, tasa o tarifa del gravamen, infracciones o sanciones, y solo establece que en determinado -- ejercicio fiscal se percibirán los ingresos provenientes de los conceptos que en la misma se enumeran, los que se causan y recaudan de acuerdo con las leyes en vigor." ( 68 )

". . . la ley general que anualmente se expide con el nombre de ley de ingresos, no contiene sino un catálogo de los impuestos que han de cobrarse en el año fiscal. Al lado de ella existen leyes especiales que regulan los propios impuestos y que no se reexpiden cada año cuando la primera conserva el mismo concepto del impuesto." ( 69 )

Además en la Ley de Ingresos se detallan otros tipos de ingresos no tributarios, como son los citados aprovechamientos y productos.

Ahora bien, la política tributaria que siga el gobierno de un Estado, tiene una gran importancia para lograr el desarrollo económico y social, y por ende, para la planeación, pues -

---

( 68 ).- De la Garza, Sergio Francisco. "Derecho Financiero Mexicano." 3a Ed. Ed. Porrúa, S.A. México, 1968. p. 153.

( 69 ).- Fraga, Úbino. Ob. cit. p. 266.



se trata de uno de los medios más efectivos para lograr un desenvolvimiento con justicia social, es decir, a través de ella se debe propiciar el mejoramiento de la magnitud económica del país y la distribución proporcional de la riqueza nacional.

"La política fiscal constituye un instrumento eficaz — por medio del cual se puede llevar a su máximo el ingreso real — de la comunidad, así como para regular la distribución de la riqueza y el ingreso." ( 70 )

Así por ejemplo, la Ley del Impuesto sobre la Renta — establece tratamientos distintos para los contribuyentes que — presten un trabajo personal subordinado ( y dentro del capítulo relativo se distingue a los sujetos que perciben un salario mínimo y a trabajadores que perciben ingresos mayores a éste, gravándolos con tarifas progresivas, más bajas en el primer caso y más altas en el segundo), causantes que prestan servicios profesionales en forma independiente, contribuyentes que realizan una actividad empresarial, personas que obtienen ingresos por arrenda— miento o enajenación de inmuebles, sujetos que perciben dividendos, etc. Para cada caso se establecen tarifas distintas, de manera que quien tenga más riqueza, contribuya en mayor proporción al gasto público. Otro ejemplo que podemos dar, es que tal orde— namiento autoriza mayores porcentajes de depreciación por las inversiones de maquinaria y equipo que realicen los causantes a — fin de modernizar sus instalaciones e impulsar la producción. En — disposiciones de esta índole, advertimos la finalidad que persi— gue el legislador, en el sentido de fomentar el desarrollo industrial, agrícola, pecuario, etc.

En esta forma se logra que los gobernados contribuyan de acuerdo con su capacidad contributiva, y se posibilita una — adecuada redistribución de la riqueza a través del gasto públi— co.

-----  
( 70 ).- Rangel Couto, Rago. "El Derecho Económico". Ob. cit. p.

Al respecto Ifigenia M. de Navarrete señala: "Una política impositiva eficaz para el desarrollo debe tener como objetivos fundamentales:

I.- Transferir recursos de los particulares al Estado sin alteraciones en la estabilidad monetaria y en el nivel de precios.

II.- Alentar las actividades productivas y canalizar el uso de los recursos de manera de lograr un ritmo de crecimiento económico que eleve el ingreso real por habitante.

III.- Atenuar las disparidades en el ingreso aplicando el principio de progresividad en los impuestos, acción que deberá complementarse con la prestación pública de servicios colectivos básicos a toda la población disponible para recibirlos, independientemente de su nivel de ingresos." ( 71 )

Referirnos al artículo 115 constitucional reviste importancia, no solo porque en este precepto se contienen las bases de organización del municipio, sino además porque éste, en tanto que es la institución pública más cercana a los intereses de la colectividad, la célula del Estado Federal, habrá de desempeñar importantes funciones en la planeación económica nacional.

La Constitución en diversos preceptos alude a las tres personas jurídicas que forman parte del Estado: la Federación, los Estados y los Municipios. Así por ejemplo, el artículo 31 fracción IV dispone que son obligaciones de los mexicanos: "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residen..."; el artículo 30 menciona que "La educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipio..."; el artículo 115 ordena: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Muni-

( 71 ).- Navarrete De, M. Ifigenia. "Estructura Impositiva para el Desarrollo", en "El Derecho en los planes de desarrollo económico y social de México." Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1964. Pp. 49 a 50.

pio Libre conforme a las siguientes bases: . . ."

En el artículo 40 de nuestra Carta Magna se consigna:-

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

El régimen federativo es una forma de estructuración del Estado en cuanto a unidad. En él, la Federación es la entidad política general, que es parte del Estado Federal total y se crea a través de la composición de Estados que antes se encontraban separados, o bien que surgen cuando la nación, al adoptar tal régimen en su Constitución, los crea.

Los Estados poseen personalidad jurídica y además todos los elementos propios de su ser, es decir, tienen una población, un territorio, un orden jurídico y un poder público. Son autónomos en cuanto tienen la capacidad de darse su propia Constitución, así como sus leyes y reglamentos, sin contrariar las disposiciones previstas en la Constitución General.

Para Kelsen el federalismo es una forma de descentralización, es decir, que esa forma estatal afecta al poder público y no al Estado como tal; "Que dentro de un Estado haya otros estados es tan imposible como que existan fuera de él en un plano de coordinación y en cierta comunidad con el mismo. Si no se presupone una totalidad superior que los enlaza y coordina, convirtiéndolos en miembros de un complejo orgánico supremo que ella representa. Pero si se sustrae al Estado esta significación de totalidad suprema, si se relativiza el sentido de lo que esa palabra representa, tiene que desaparecer nuevamente la diferencia

de fondo que la doctrina tradicional busca entre el Estado Federal y la confederación. Y la investigación del problema tiene — que enderezarse únicamente hacia aquel momento, cuya diferencia de grado constituye la distinción entre los dos tipos de uniones de Estados: la descentralización." ( 72 ) Agrega más adelante, — ". . . todas las comunidades jurídicas tratadas hasta aquí —municipios, cuerpos autónomos, países, estados miembros de la federación, Estados propiamente dichos, confederaciones y comunidad jurídica internacional— solo se distingue, en principio por el grado de descentralización (la cual constituye una serie en la que la forma se enlaza con la de distinto grado sin solución de continuidad), demostrando esto, pues, es un puro convencionalismo terminológico el ponerse de acuerdo acerca de a cual o a cuales de los miembros de esta serie quiere reservarse el nombre de Estado." ( 73 )

El gobierno del Estado federal puede organizarse en — dos formas, la centralización y la descentralización. En la primera, los órganos se encuentran unidos en una relación de jerarquía que, partiendo del órgano situado en el más alto nivel, los va uniendo hasta el órgano de menor jerarquía; un número reducido de ellos tiene competencia para resolver y emitir actos jurídicos y para imponer sus determinaciones, es decir, tienen facultades de decisión y ejecución.

La descentralización es de dos tipos, política y administrativa. La primera se refiere al poder; el pueblo, en ejercicio de su soberanía, crea al Estado federal, pero reconoce la — existencia de ciertas comunidades y entidades estatales que también tienen poder público, el que ejercen por medio de órganos — independientes a los de aquél. A los órganos de gobierno centrales corresponde una parte de la función legislativa, otra de la

---

( 72 ) .—Kelsen, Hans. Ob. cit. Pp. 255 a 256.

( 73 ) .—Idem, p. 256.

ejecutiva y otra de la jurisdiccional. A los órganos locales se les da la otra parte de esas funciones. Este régimen se consigna en la Constitución General.

La descentralización administrativa se refiere exclusivamente al ejercicio de la función administrativa y consiste en confiar algunas de las actividades de esa índole a órganos que no guardan con la administración central una relación de jerarquía, por tanto tienen facultades propias de decisión y ejecución.

"La descentralización administrativa es la técnica de organización de un ente público, que integra una personalidad jurídica a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de tutela administrativa." ( 74 )

La descentralización puede ser de dos tipos, por región o territorial y por servicio o técnica. Es la primera la que nos interesa.

La descentralización por región tiene como propósito crear una entidad pública a la que el orden jurídico reconoce personalidad y patrimonio propio, facultándola para manejar los intereses colectivos de la población que reside en una determinada circunscripción territorial.

Afirma Gabino Fraga que su existencia se justifica por que permite que los miembros de la comunidad participen en los asuntos públicos designando a las autoridades que han de administrar los intereses comunes, además la autoridad está en posibilidad de atender en forma ágil las necesidades de la localidad y

prestar con eficacia los servicios públicos, lográndose con ello "una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden." (75)

En este orden de ideas, el municipio es una forma de descentralización por región del Estado al que pertenece.

El municipio, desde sus orígenes que se remontan al Derecho Romano y en nuestro país al calpulli de los aztecas, ha correspondido a una organización de carácter político encargada de administrar y defender los intereses colectivos de una comunidad humana asentada en una circunscripción territorial que forma parte de una extensión territorial mayor, sobre la que una entidad política superior ejerce su poder de imperio. Por tanto, esta institución nunca ha sido libre ni independiente, sino subordinada a un Estado, fundamentalmente por lo que toca a la función legislativa; sin embargo tiene autonomía política y administrativa, habida cuenta de que se le ha reconocido el poder para elegir a los titulares de los órganos de su gobierno, su facultad para administrar libremente su hacienda y su capacidad para resolver los problemas de su comunidad mediante la prestación de servicios públicos.

"En el parangón que para fijar los perfiles del Estado miembro hubimos de establecer entre éste y el municipio, advertimos que, aunque ambos casos se trata de fenómenos de descentralización, sin embargo la descentralización municipal excluye la posibilidad de otorgarse su propia ley, a diferencia de la que caracteriza a las entidades federativas, cuya autonomía se concreta en el hecho de darse una constitución y expedir la legislación que de ella deriva." ( 76 )

En un Estado Federal con gobierno democrático, resulta

---

( 75 ).- Fraga, Gabino. Ob. cit. p. 207.

( 76 ).- Tena Ramirez, Felipe. Ob. cit. p. 148.

lógico que la función legislativa corresponda a las legislaturas locales y no a los municipios, pues lo contrario, rompería el — principio de división de funciones, de acuerdo con el cual no es procedente la ampliación a un titular distinto de aquél a quien constitucionalmente corresponde.

En nuestro país, el régimen jurídico de los municipios se encuentra previsto en el artículo 115 constitucional y en las leyes orgánicas que emiten las legislaturas de las entidades federativas. Ese precepto principia disponiendo que los Estados — tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, calificativo que debe entenderse como denotativo de autonomía en los aspectos indicados.

A través de sus distintas fracciones, el artículo que se comenta atribuye al municipio personalidad jurídica y patrimonio propio, reconoce en él la titularidad de poder público que se traducirán en actos de tipo administrativo e incluso en actos materialmente legislativos y consigna su autonomía política, administrativa y hacendaria. Efectivamente, la fracción I señala — que los titulares de los órganos de gobierno deben provenir de — elección popular directa y entre éstos y el gobierno estatal, no existirá ninguna autoridad intermedia.

Los órganos del municipio son el Ayuntamiento y el Presidente Municipal. El primero es un cuerpo colegiado integrado — por el Presidente Municipal, los regidores y los síndicos; tiene facultades de decisión y de consulta. El órgano ejecutivo está — representado por el aludido presidente, a quien compete cumplir — las resoluciones del ayuntamiento.

La fracción II del artículo 115 reconoce la personali-

lidad jurídica de los municipios y su capacidad para administrar su patrimonio. Además les atribuye facultades para realizar, de acuerdo con las bases normativas que dicte la legislatura del Estado, actos materialmente legislativos, esto es, "los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones."

Conviene considerar que, por ser el municipio la institución pública más cercana a la colectividad, es quien mejor conoce sus necesidades esenciales, sus problemas más urgentes, sus recursos, posibilidades de desarrollo, etc., por ende, es quien debe tener una decisiva intervención en el desarrollo económico y social de su localidad y en general de nuestro país, lo que implica necesariamente que posea facultades y recursos que hagan de él una entidad fuerte, capaz de fomentar el mejoramiento del nivel de vida de su población y de la magnitud económica de su región.

No obstante lo anterior, hasta antes de que el artículo 115 fuese reformado y adicionado según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983, la demarcación del ámbito competencial del municipio y el señalamiento de las contribuciones que integran su hacienda, correspondía a las legislaturas locales. Eran éstas las que expresaban — qué servicios públicos debía prestar el municipio, cuales eran los tributos que debía percibir y además, emitían su presupuesto de egresos.

La Constitución General nada decía en relación a los servicios a cargo de la entidad municipal; por lo que toca a su hacienda, solo tres preceptos hacían referencia a ella: el artículo 27 que dice: "Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo —



que los municipios de la República tendrán capacidad para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para los servicios públicos."; el artículo 73 fracción XXIX que dispone: "Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto de impuesto sobre energía eléctrica."; y el texto anterior de la fracción II del artículo 115 que ordenaba: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, - en todo caso, serán suficientes para atender las necesidades municipales."

Adviértase que la integración de la hacienda municipal dependía de los gobiernos locales, y como en la práctica, éstos limitaban considerablemente los ingresos de los municipios, se producía como consecuencia el continuo empobrecimiento de estas entidades, situación que pugnaba notoriamente con el espíritu del Constituyente de Querétaro que pensó que sin libertad económica los municipios no progresarían.

En efecto, la intención de que los municipios constituyeran una institución económicamente fuerte, se advierte desde que Venustiano Carranza pronunciara su discurso en la sesión inaugural:

"El Municipio libre, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, no solo dará libertad política a la vida municipal, sino que también dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de sus necesidades, sustrayéndose así de la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores. . ." (77)

La segunda Comisión de Constitución, al leer su dictámen sobre el precepto propuesto por Carranza, propuso que se facultara al municipio para recaudar todas las contribuciones y se estableciera su obligación de contribuir a los gastos del Estado en la proporción que determinara la legislatura local, debiendo quedar redactada la fracción II del artículo 115 en los siguientes términos:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponde al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacienda-rios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley." ( 78 )

Varios diputados impugnaron el proyecto anterior porque consideraban que atentaba contra la autonomía de los Estados, cuya administración quedaba subordinada a la recaudación de cada municipio.

El Diputado Heriberto Jara expresó:

"No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados, por los Gobiernos de los respectivos Estados, la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados. En una palabra, al municipio se le ha dado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque solo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes." (79)

---

{ 78 }.- Diario de Debates. T.II p. 505.

{ 79 }.- Iden, p. 636.

Más adelante el propio Jara señaló:

"Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia, y se ha devuelto al municipio lo que - por tantos años se le había arrebatado, seamos conscientes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedaría simplemente consignada en nuestra Carta Magna con un bello capítulo y no se llevará a la práctica, - porque los municipios no podrán disponer de un solo - centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno - consentimiento del Gobierno del Estado. ( 80 )

En un segundo dictámen la comisión propuso la siguiente redacción para la fracción II:

"Los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda y ésta se formará de lo siguiente:

1. Ingresos causados con motivo de servicios públicos - que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva;
2. Una suma que el Estado integrará al municipio, y que no será inferior al diez por ciento del total de lo que el Estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate;
3. Los ingresos que el Estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, - por la nueva organización municipal, pasen a ser del resorte del ayuntamiento y no sean los establecidos en la base primera de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios." ( 81 )

Los diputados Jara y Medina formularon un voto particular, proponiendo que la fracción II quedara en los siguientes términos:

---

( 80 ).- Idem, p. 637.

( 81 ).- Idem, p. 771.

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los términos que disponga la ley respectiva." ( 82 )

Sin embargo, el Congreso no debatió ni el segundo dictamen ni el voto particular, sino que aprobó por mayoría el proyecto del diputado Ugarte, a fin de no invadir la autonomía de las entidades federativas. Expresó Ugarte:

"Es muy loable el propósito de crear la independencia económica del municipio; pero ha dicho el diputado Calderón, con mucha justicia, que no podemos crear la absoluta autonomía de los ayuntamientos, porque eso sería, en términos claros, tanto como concederles el derecho a legislar para sí en materias administrativas, hacendaria y en los demás ramos encomendados a su cuidado. Para satisfacer ese deseo, esa justa aspiración de los señores diputados autores del voto particular, voy a decir al señor general Jara -y esto es hacer un elogio de él, pues es quien más se ha preocupado de las cuestiones que afectan a los pueblos y a los individuos de nuestra clase humilde-, que él ha sido Diputado al Congreso de la Unión, pero no ha sido diputado a ningún Congreso local. Yo sí lo he sido, mas no cuando había municipio libre, sino cuando tenía todavía encima el odioso cargo de jefe político; tenía, digo, la facultad de proponer sus presupuestos a la legislatura del Estado, incluyendo los recursos de que disponía, para cubrir esos presupuestos y la de todos los servicios que debía atender. Ahora que se creó el municipio libre no vamos a quitar ese régimen, esa armonía de ponderación que debe seguir existiendo entre el municipio y los poderes del Estado; obrar de otra manera sería desviar la organización política de los Estados; los municipios tienen que acatar las leyes que dan las legislaturas locales, y tiene que aceptarlas también el Poder Ejecutivo porque es el que va a hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial. En conse-

cuencia, algunos diputados que han querido de la mejor manera satisfacer el deseo de la Comisión, para no dejar el hueco de las fracciones I a la III, en que consta la innovación que con muy loable propósito se introdujo, han pensado, aunque no sea reglamentario presentarlo yo, que la fracción II del artículo 115 quede, -- no como lo propone la Comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes, ya desechados, sino en los siguientes términos: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades." ( 83 )

El proyecto de Ugarte se convirtió en la Fracción II del artículo 115 constitucional, quedando en manos del gobierno local la integración de la hacienda municipal, originándose las consecuencias ya referidas. Tena Ramírez comenta al respecto:

"Dos soluciones aparentemente opuestas (la del primer dictamen que hacía partícipe al Estado de los ingresos del municipio, y la aprobada que hace partícipe al municipio de los ingresos del Estado) adolecieron del mismo defecto, consistente en no señalar específicamente las fuentes impositivas que en todo caso corresponden al municipio. Nadie advirtió que el camino a seguir lo indicaba el segundo dictamen, que sus autores no acertaron a defender." ( 84 )

Como señalamos, el artículo 115 fue reformado en el año de 1983. En la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente se señaló:

". . . como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigori-

( 83 ).- Idem, Pp 820 a 821.

( 84 ).- Tena Ramírez, Felipe. Ob. cit. p. 156,

zar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación."

"Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas -- por los Constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloraron en ese histórico foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr, en la realidad política mexicana, el Municipio Libre."

"Se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y -- económicas de los Municipios del país, sus grados de desarrollo, y los contrastes, entre aquellos Municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos, y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa."

"En el precepto se consignan aquellos principios que -- deban ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas."

Acorde a la exposición de motivos, la fracción III vigente, sin lesionar la autonomía de las entidades federativas, se deja a las legislaturas locales la facultad de asignarle aquellos servicios que de acuerdo con sus condiciones geográficas, -- sociales y económicas se ostinen necesarios:

"III.-Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado
  - b) Alumbrado público
  - c) Limpia
  - d) Mercados y centrales de abasto
  - e) Panteones
  - f) Rastro
  - g) Calles, parques y jardines
  - h) Seguridad pública y tránsito, e
  - i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.
- Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda."

La fracción IV establece la autonomía financiera, los ingresos mínimos que por concepto de contribuciones establecidas por las legislaturas locales, corresponden a los municipios, y la capacidad de éstos para aprobar su presupuesto de egresos con base en los ingresos que le asigne el poder legislativo:

"IV.-Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles."

Las fracciones V y VI señalan las funciones específicas que el Municipio habrá de desempeñar en el sistema nacional de planeación. La cercanía que el Ayuntamiento tiene con los problemas económicos, sociales y culturales de su comunidad, hace de él la entidad pública más interesada en vigilar el uso racional de los recursos naturales de su demarcación territorial, en procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de su pueblo, en tratar de evitar que sus habitantes emigren a las grandes ciudades, en regular el crecimiento demográfico, en crear centros de población y reservas territoriales. Por otra parte, es quien mejor conoce las necesidades colectivas, el grado de importancia que su satisfacción representa, así como los recursos de que dispone para lograr el desarrollo de su localidad. Al respecto se dice en la exposición de motivos citada:

"Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la Re



pública, no solo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país, sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres."

En concordancia con lo anterior, la fracción V atribuye competencia a los municipios para dictar los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias a fin de ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques. Para este efecto se le faculta para formular la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, para crear reservas territoriales, para vigilar la utilización del suelo, para intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos de construcciones y para crear zonas de reservas ecológicas.

La fracción VI ordena que cuando un centro urbano se ubique en territorios municipales de dos o más estados y tienda a formar una continuidad geográfica, las entidades públicas interesadas (Federación, Estados y Municipios), se coordinarán para planear su desarrollo con apego a la Ley sobre Asentamientos Humanos.

El otorgamiento de estas facultades persigue la finalidad medular del tercer párrafo del artículo 27, esto es, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

### 3.-La Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

A través del comentario a los dispositivos constitucio

nales indioados en el apartado anterior, queda demostrado que - nuestra ley fundamental otorga a los órganos estatales encarga- dos de ejercer el poder público, facultades para intervenir en la vida económica a fin de conseguir su desenvolvimiento y obte- ner la mejoría cuantitativa y cualitativa del nivel de vida de la población, respetando siempre los derechos públicos subjetivos de los particulares y los derechos sociales, en la forma y términos que ese ordenamiento consigna.

Frete a los gobernados tal ingerencia algunas veces se traducirá en actos de dirección, orientación e inducción, como es el caso de la planeación indicativa, pero en otras, en verdaderos actos autoritarios, esto es, en actos unilaterales, imperativos y coercibles que no solo afectan la esfera jurídica de los particulares, quedando la voluntad de éstos subordinada a la del Estado, quien impone sus determinaciones, sino que además limitan ciertas garantías que aquéllos ejercen en el contexto de la economía nacional, como la libertad de trabajo, la libre concurrencia y el derecho de propiedad.

Pues bien, al segundo de los actos citados pertenece la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Hemos mencionado que de acuerdo con el artículo 27 de nuestra Constitución General, el poder público tiene el deber de vigilar que la propiedad cumpla la función social con la cual es concebida, encontrándose facultado el Estado para imponer restricciones o prohibiciones al propietario respecto al uso, goce o disposición de sus bienes, o bien imponiéndole ciertas cargas positivas o negativas a fin de satisfacer el interés general. Por otra parte, la libre concurrencia también es susceptible de limitarse según se dispone en el párrafo tercero del artículo 28 constitucional, al que ya hemos hecho referencia. Idéntica consideración hacemos por lo que toca a la liber-

ted de trabajo, comercio e industria, consagrada en el artículo 5o.

Este ordenamiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1950, regula la intervención imperativa y coercible del Estado y concretamente del Poder Ejecutivo Federal, en la producción y distribución de los bienes y servicios que el mismo detalla, imponiendo a los sujetos que realicen esas actividades, una serie de obligaciones y limitaciones que los colocan en una situación de subordinación frente al poder público; todo ello a fin de salvaguardar la economía nacional y la capacidad adquisitiva de la población.

Hasta antes de que la planeación económica fuera instituida constitucionalmente, y de que se emitiera la ley reglamentaria correspondiente, la ley que se comenta fue considerada por muchos autores, entre ellos Andrés Serra Rojas, como "el documento legislativo más importante sobre el intervencionismo de Estado en México, . . ." (85), el cual, agrega el autor, "señala el punto de partida de un nuevo orden jurídico sobre la naturaleza de las relaciones del Estado con las actividades comerciales e industriales." (86)

Antonio Martínez Baez, quien era Secretario de Economía en la fecha en que la citada ley fue publicada, expresó: "Se trata de una ley de previsión para hacer frente a condiciones que alteran la vida económica; son disposiciones preventivas para colocar al gobierno en la posibilidad de actuar en defensa de la economía y de los grandes núcleos de población del país. Es un conjunto de normas que por sus propósitos del más alto interés público, debe existir permanentemente." ( 87 )

La exposición de motivos de esta ley empieza por hacer un breve análisis de la situación económica que enfrentaba el mundo hacia el año de 1950, indicando que a partir de la Segunda

---

{ 85 }.- Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. T. II, p. 301.

{ 86 }.- Ibidem.

{ 87 }.- Citado por Rangel Couto, Hugo. "El Derecho Económico" Ob. cit. p. 151.

Guerra Mundial, la humanidad ha contemplado una constante inestabilidad de los factores económicos, experimentando una constante sensación de inseguridad sobre el futuro inmediato, lo que obligaba a los gobiernos a tomar medidas relativas a ese estado de emergencia a fin de salvaguardar el nivel económico de las grandes masas de población; entre los países que habían adoptado este tipo de decisiones figuraba Estados Unidos de Norteamérica, - que por ser nuestro proveedor y mercado más importante, su acción repercutiría en los renglones más importantes de nuestra industria y comercio, por lo que surgía la necesidad de que el Estado Mexicano interviniese en esas actividades dentro de los cauces jurídicos que señalara una ley, a fin de resolver los problemas de abastecimiento de materias primas, equipos, productos destinados al consumo y los precios de todos ellos.

Más adelante la Exposición de Motivos fija explícitamente el objeto de la ley: "Por lo tanto, el Ejecutivo Federal estima indispensable someter a la representación nacional, con la urgencia que las circunstancias exigen, un proyecto de ley en caminado a regular la intervención del Estado en materia económica a fin de encauzar jurídicamente la ingerencia del gobierno en las actividades industriales y comerciales de los particulares, en tal forma que, reconociéndose los legítimos derechos de éstos, quede resguardado el interés general de la Nación, coordinándose y subordinándose los intereses privados a los más altos de la colectividad."

También se dice que la ley tiene como finalidad evitar ". . . alteraciones fundamentales en los factores de nuestra economía, . . .", tales como elevaciones injustificadas y excesivas de precios, escasez en los abastecimientos de materias primas y artículos de consumo general y "conjurar el peligro de que en la situación anormal en que nos encontramos, y que puede agudizarse, se causen graves perjuicios a la población y a ramas importantes

de la economía nacional."

Dicha parte expositiva apoya el contenido de la ley en los artículos 4o, 27 tercer párrafo y 73 fracción X constitucionales. El primero, en cuanto que la libertad de industria, comercio y trabajo puede vedarse por resolución gubernativa dictada - en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad; el tercer párrafo del artículo 27, porque en él se indica la facultad de la Nación para imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público; la fracción X del artículo 73 que faculta al Congreso de la Unión a legislar - en toda la República en materia de comercio.

Se indica también que las normas propuestas, en virtud de representar intervenciones del Estado en las actividades industriales y comerciales de los particulares, afectan las garantías constitucionales de éstos, mas debe tomarse en cuenta que - al instituir las la ley fundamental, lo hace con la reserva de - las "limitaciones que las leyes secundarias impongan en consideración a los superiores intereses de la sociedad o del Estado."

El artículo 1o de la ley señala el ámbito de aplicación de ella, precisando que son sujetos obligados a acatar sus disposiciones, quienes efectúen actividades industriales o comerciales relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con los servicios relativos a: artículos alimenticios de consumo generalizado, efectos de uso general para el vestido de la población del país, materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional, los productos de las industrias - fundamentales, artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional, los productos que representan renglones considerables de la actividad mexicana, y los servicios que afectan a la producción y distribución de las mercancías mencionadas anteriormente y no sujetas a tarifas expedidas por autoridad competente y fundadas en la ley.

El último párrafo de ese artículo otorga competencia al Ejecutivo Federal para determinar qué mercancías y servicios específicos quedan incluidos en cada fracción.

Los preceptos siguientes autorizan a ese órgano, a imponer a los sujetos obligados una serie de restricciones y prohibiciones al derecho de disposición que éstos tienen respecto de los bienes enumerados en el artículo 10, e inclusive se le faculta para fijarles obligaciones de hacer y de permitir, todo ello a fin de satisfacer el interés público, de aquí que en el artículo 15 se disponga que la ley y sus disposiciones reglamentarias, son de orden público y su cumplimiento de interés general.

Así, el artículo 20 establece que respecto a los artículos que se regulan, el Ejecutivo Federal tiene facultad para señalar imperativamente los precios máximos al mayoreo y menudeo, y para establecer las tarifas de los servicios, fijación que, consideramos, debe hacerse tomando en cuenta tanto los costos de producción y distribución, como un margen de utilidad razonable para quien realiza las actividades controladas.

Con esta medida, el legislador quiso evitar que los bienes de consumo general de la población y los servicios indispensables para ella, o que representen gran importancia para la marcha de la vida económica nacional, sean objeto de un exagerado lujo por parte de los particulares.

Lógicamente que esos precios no podrán ser alterados por los sujetos obligados, so pena de incurrir en infracción a la ley y en consecuencia, de hacerse acreedores a las sanciones de tipo económico que la misma contempla, según lo dispone el artículo 30 relacionado con el artículo 13.

De acuerdo con el artículo 4o el Ejecutivo Federal está facultado "para imponer la obligación, a las personas que tengan existencias de las mercancías a que se refiere el artículo 1o, de ponerlas a la venta a los precios que no excedan de los máximos autorizados." Se trata de la imposición de una carga positiva al propietario o poseedor, es una modalidad a la propiedad privada a fin de evitar una indebida especulación en detrimento de la colectividad y de una medida para garantizar a ésta, el suministro adecuado de los bienes y servicios comprendidos en el artículo 1o. Como excepción a esta disposición, el párrafo segundo del artículo 4o dice que no quedan comprendidas aquellas existencias de materiales o materias primas o mercancías en general, indispensables para que una industria realice su objeto social en un año.

Los artículos 5o, 6o y 7o otorgan al Ejecutivo Federal facultades para intervenir en la distribución de las mercancías a que se refiere la ley. De acuerdo con el primer dispositivo, - en la hipótesis de que el volumen de mercancías sea insuficiente en relación con la demanda, el órgano autorizado puede: a) determinar la forma en que deba realizarse la distribución de los artículos que se produzcan en el país o se importen; b) imponer racionamientos; c) establecer prioridades para atender las necesidades básicas. Según el artículo 6o, es el propio Ejecutivo el competente para definir el uso preferente que deba darse a las mercancías reguladas y para dictar medidas que organicen su distribución, evitando en esta forma, el encarecimiento de artículos con motivo de intermediaciones innecesarias.

En cuanto a la producción, el Ejecutivo Federal se encuentra facultado para indicar los renglones preferentes. Dice el artículo 8o: "El Ejecutivo estará facultado, tratándose de las mercancías enumeradas en el artículo 1o, para decidir sobre

los artículos que preferentemente deberán producirse por las fábricas, ...", aunque deberá tomarse en cuenta que la imposición de esta obligación no afecte los resultados económicos de esas unidades productivas, pues de provocarse, el Ejecutivo deberá otorgar una indemnización a la empresa afectada.

En cuanto al comercio internacional, el Ejecutivo se encuentra autorizado para imponer restricciones a la importación y exportación, y para imponer a los productores que efectúen este último tipo de operaciones, relativas a materias primas o productos manufacturados, la obligación de satisfacer primero la demanda nacional a precios que no podrán ser más altos que los precios del mercado exterior, deducidos los gastos que la exportación implique (artículos 9 y 10).

El artículo 11 establece la obligación que tienen los particulares sujetos a la ley, de proporcionar al órgano ejecutivo la información que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones.

El grado máximo a que puede llegar la intervención estatal en las actividades controladas, se consigna en el artículo 12, al disponer que el Ejecutivo podrá decretar la ocupación temporal de negociaciones industriales, cuando sea indispensable para mantener o incrementar la producción de las mercancías que se declaren comprendidas en el artículo 10

La ley señala las sanciones administrativas para los casos de incumplimiento y concede acción pública para denunciar las violaciones a sus disposiciones y reglamentos (artículos 13



El ejercicio de las facultades previstas en la ley, - corresponde a la Secretaría de Comercio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y como organismo consultivo interviene la Comisión Nacional de Precios. Cabe señalar que la Ley de Protección al Consumidor autoriza a la Procuraduría del Consumidor a representar los intereses de la población ante toda clase de autoridades administrativas (artículo 59), atribución que en la práctica ejerce como órgano consultivo ante la citada secretaría.

Las normas a que nos hemos referido, denotan claramente que el Ejecutivo Federal tiene una amplísima intervención imperativa en las actividades económicas privadas sujetas a control, a grado tal que, como bien señala Serra Rojas, ". . . en una gran proporción el control de la economía mexicana queda en manos del Poder Ejecutivo." ( 88 )

Debido a la trascendencia de esta ley de atribuciones, en la época en que entró en vigor no pocas particulares impugnaron su inconstitucionalidad, argumentando que los preceptos de la carta fundamental en que se apoya, no eran aplicables; sin embargo, el Poder Judicial Federal declaró improcedentes los vicios que se pretendían:

"No es cierto que a través de un reglamento se faculte al Presidente de la República para señalar precios máximos, lo que se traduce en que "reglamentariamente" se coarte la libertad de comercio. Sobre el particular, debe decirse que la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica fue expedida por el Congreso de la Unión y no por el Presidente de la República, según es de verse en el Decreto respectivo publicado el treinta de diciembre de mil novecientos cincuenta, y si bien es verdad que el Presidente ha expedido diversos decretos determinando las mercancías que deben considerarse incluidas en esa

ley, también lo es que ello obedece a que el Congreso de la Unión le otorgó esa facultad, según es de verse en el último párrafo del artículo 10 de la Ley reclamada, que dice: "El Ejecutivo Federal determinará las mercancías que deban considerarse incluidas en cada una de las fracciones de este artículo, en relación con los textos de la presente ley." De donde resulta que la garantía de libre competencia ha sido regularizada por el Congreso de la Unión y no por otra autoridad." ( 89 )

En otros amparos se adujo que la ley, al crear un régimen distinto al de la libre competencia, autorizando la intervención estatal en la vida económica, violaba el contenido del artículo 28 constitucional, mismo que ya era reglamentado por la Ley de Monopolios. La Corte resolvió:

"Este ordenamiento legal en los términos de la Iniciativa del Ejecutivo de la Unión, encuentra fundamentación en los artículos 4, 27, tercer párrafo, 73 fracción X y 120 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regulando una materia diversa a la que se ocupa la llamada Ley de Monopolios, Reglamentaria del artículo 28 de la propia Constitución, como se desprende de los siguientes párrafos de su Exposición de motivos: . . . " ( 90 )

A nuestro juicio, el precepto constitucional que en forma clara y contundente apoya la ley, es el artículo 27 en cuanto que corresponde al Estado, como representante supremo de la Nación, imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés general, prevalente al individual, y las dispo-

( 89 ) .- "Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes." Actualización III Administrativa. Mayo Ediciones. México, 1975. Pp. 79 a 80.

( 90 ) .- "Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes." Actualización II. Administrativa. Mayo Ediciones. México, 1968. Pp. 1358 a 1359.

siciones del cuerpo legal de que se trata, son verdaderas res--  
tricciones a las facultades inherentes a ese derecho. Además, el  
artículo 28 reformado según Decreto publicado en el Diario Ofi--  
cial de la Federación de 3 de febrero de 1983 autoriza en forma  
explícita la intervención del Estado en las actividades económi--  
cas de los particulares, aunque solo la limita a la facultad de  
señalar precios máximos e imponer modalidades a la distribución;  
señala ese dispositivo en su tercer párrafo:

"Las leyes fijarán bases para que se señalen -  
precios máximos a los artículos, materias o --  
productos que se consideren necesarios para la  
economía nacional o el consumo popular, así co  
mo para imponer modalidades a la organización  
de la distribución de esos artículos, materias  
o productos, a fin de evitar que intermediacio  
nes innecesarias o excesivas provoquen insufi--  
ciencia en el abasto, así como el alza de pre-  
cios. La ley protegerá a los consumidores y -  
propiciará su organización para el mejor cuida  
do de sus intereses."

Por tanto, como la Ley de Atribuciones al Ejecutivo Fe--  
deral en Materia Económica, en su parte relativa no se opone a  
lo dispuesto por el párrafo anterior, éste viene a ser otro de  
los fundamentos constitucionales que apoyan su existencia.

#### 4.- La Ley Sobre Planeación General de la República de 1930.

La Ley sobre Planeación General de la República, pu--  
blicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de ju  
lio de 1930, constituye el primer ordenamiento jurídico que en  
materia de planeación económica existió en nuestro país.

Expedida por el entonces Presidente de la República -  
Pascual Ortiz Rubio, en ejercicio de las facultades extraordina  
rias que le había otorgado el Congreso de la Unión en el Decre-  
to de 13 de enero de 1930, esta ley surge en un momento en que  
el gobierno entimaba urgente reconstruir la economía del país y

establecer las bases del desarrollo futuro; por este motivo, aunque el propósito de ese cuerpo legal era lograr el desenvolvimiento armónico de la economía nacional y el mejoramiento del nivel de vida de la población, fundamentalmente de los sectores sociales más desposeídos, reguló una planeación centrada en la coordinación y encauzamiento de las actividades de los órganos de gobierno a fin de conocer los recursos económicos sobre los que podía cimentarse el desarrollo, lo que constituiría la base para de terminar las obras materiales que se requerían para integrar la infraestructura económica de México.

Efectivamente, en la parte considerativa de la ley se decía:

"Que dentro de la época de realidades reconstructivas en que debemos vivir, conviene aprovechar las ventajas de nuestra situación geográfica y sin dejar de conservar nuestras tradiciones históricas, urge proceder a formular una serie de estudios para encauzar las actividades de la Nación y coordinar los esfuerzos de sus habitantes hacia una era de prosperidad que asegure la paz orgánica que todos anhelamos conquistar:

Que para corregir el descuido y la falta de orientación y de educación que ha prevalecido entre nosotros conviene formar programas que regulen nuestra vida funcional, social y económica:

Que para lograr los mejores resultados en una acción coordinadora de conjunto, deben emprenderse los estudios y las investigaciones necesarias que consignados en documentos gráficos que normen los trabajos que debe ejecutarse en el futuro: "

Más adelante se indicaba:

"Que entre los problemas ocupará lugar preferente el mejoramiento de las condiciones en que viven nuestras clases populares, para que disfruten de comodidades que fortalezcan su espíritu y conserven su salud:

y

Que debe existir un órgano del Ejecutivo que vele por la satisfacción de tales necesidades, adoptando medidas de orden y previsión sobre la base de la mayor economía y de la más estricta eficiencia, formulando un programa de conjunto que beneficie a todos los mexicanos, para cumplir con las orientaciones señaladas al iniciarse el actual período gubernativo de las instituciones y de la reconstrucción nacional, . . ."

En la definición de planeación que daba el artículo 10 se advierte que solo se refería al sector público y que su objetivo inmediato era constituir las bases materiales del desarrollo económico y social del país, lo que se confirma en el texto de los artículos 20 y 30:

"Artículo 10.- La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras."

"Artículo 20.- Para lograr el objeto a que se refiere el artículo anterior, se procederá a la formación del "Plano Nacional de México" y sus especificaciones complementarias. Este plano estará constituido por los documentos gráficos en que se expresen todos los estudios y aspectos enumerados en el artículo anterior y que tendrán por objeto regular el desarrollo armónico del país."

En la Exposición de motivos de la ley de que se trata, se puntualizó que el "Plano Nacional de México" no debía entenderse como una carta geográfica sino como un documento que contenía investigaciones y proyectos de obras materiales que se habían realizado o que debían de realizarse a fin de vigilar el desarrollo.

Además se expresaba que el contenido del Plano debía formularse de acuerdo con la zonificación del país, es decir, — atendiendo a la división del territorio en circunscripciones que presentaran identidad de características litográficas, topográficas, climatológicas, de recursos del subsuelo, de producción vegetal y animal y otros elementos en los que interviniese la acción del hombre; en esta forma se pretendía conocer la potencialidad de desarrollo de cada región y las obras que debían realizarse para impulsarlo tanto en materia de comunicaciones y transportes, puertos, drenaje, reforestación, sistema hidrográfico y ubicación de los edificios federales a fin de mejorar la prestación de los servicios públicos. En concordancia con esto, el artículo 3o disponía:

"El Plano Nacional de México abarcará los aspectos y estudios siguientes, en sus lineamientos generales:

I.- La división del territorio nacional en zonas, clasificándolas de acuerdo con sus distintos caracteres, sus funciones propias y según los diferentes usos a que se destinen.

II.- La planeación y zonificación urbana y regional, y la formación de los Planos Reguladores del Distrito y Territorios Federales.

III.- El plan de organización para lograr el control del sistema hidrográfico del Valle de México.

IV.- La determinación de la red de todas las vías de comunicación y transporte.

V.- La ubicación adecuada y caracteres generales que deberán satisfacer los puertos fluviales y marítimos.

V.- La ubicación adecuada y caracteres generales que deberán satisfacer los aeródromos.

VII.- El programa general de aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal y de las tierras que abarquen los proyectos de riego ejecutados por la Federación.

VIII.-La regulación de las obras de drenaje y saneamiento del Distrito y Territorios Federales.

IX.-Los lineamientos del programa de reforestación, así como de reservas forestales y parques nacionales en toda la República.

A fin de contar con la participación y cooperación de la ciudadanía, en el artículo 4o se creó un órgano de carácter consultivo llamado Comisión Nacional de Planeación, integrado, según el artículo 5o por representantes de las Secretarías y Departamentos de Estado, y por un representante de distintas instituciones y asociaciones profesionales tales como la U.N.A.M., la Comisión Nacional Bancaria, la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, confederaciones de cámaras agrícolas, de comercio, e industriales; de la Asociación Médica Mexicana, Barra de Abogados, etc.

Otro órgano creado por la ley en su artículo 9o, fue la Comisión de Programa, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; se encontraba facultada para realizar los planos y estudios parciales necesarios para la elaboración del Plano Nacional y para vigilar el cumplimiento de las disposiciones correspondientes.

El artículo 14 declaraba de utilidad pública las obras aprobadas por el Ejecutivo Federal y facultaba a éste para expropiar mediante indemnización los bienes necesarios para ejecutarlas.

En virtud de que, como dijimos, esta ley fue el resultado del ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo Federal, su existencia fue breve.

A partir de entonces advertimos que en cada período presidencial, los distintos titulares del Poder Ejecutivo — van dando importantes pasos en lo que hace a la planeación — económica, se crean órganos abocados a ella, se elaboran planes de gobierno, en fin, se va tomando conciencia de que su — implantación representa una necesidad para los órganos estatales y para los gobernados, hasta que finalmente, en el año de 1983, se institucionaliza en los artículos 25 y 26 de la Constitución General de la República, se emite su ley reglamentaria y se expide el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

El maestro Rangel Couto hace una relación cronológica de los actos más importantes de planeación económica registrados en nuestro país hasta antes del mencionado año (91):

En el año de 1933 se expidió el Primer Plan Sexenal elaborado por la Comisión de Programa del Partido Nacional Revolucionario, respecto del cual dice el autor, "...se trataba solo de una relación de 15 rubros en la que se fijaban prioridades y metas no cuantificadas y no se señalaban los medios — financieros para alcanzarlas ni los plazos para llegar a — ellas." ( 92 ). En 1935, bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas, se creó el Comité Asesor Especial para la coordinación de las políticas nacionales de planeación. En 1940, al iniciarse el régimen de Manuel Avila Camacho se elaboró el Segundo Plan Sexenal; en 1946 el candidato a la presidencia Miguel Alemán intervino en mesas redondas en las que se expusieron — los problemas nacionales y sobre esta base fue elaborado su — Programa de Gobierno; idéntica consulta popular realizó durante su campaña electoral Adolfo Ruiz Cortines. En 1954 se — creó la Comisión de Inversiones para el sector público; en — 1958 se estableció la Secretaría de la Presidencia, facultada para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo, así como para planear obras, desarrollo

( 91 ).- Rangel Couto, Hugo. "El Derecho Económico". Ob.cit.Pp. 260 a 268.

( 92 ).- Idem, p. 261.



regional e inversiones de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. En 1959 fue creada la Comisión Intersecretarial para la formulación de planes de desarrollo económico y social, calcular el gasto público y las inversiones nacionales que se requerían.

En el régimen del Presidente Díaz Ordaz, la citada Comisión Intersecretarial formuló el "Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970", en el que ya se incluían metas específicas a alcanzar, como tasa de crecimiento económico, impulso a la industrialización, corrección de desequilibrios regionales, distribución equitativa del producto nacional, mejoramiento del nivel de vida de la población, etc. En ese período se creó la Comisión de Estudios del Territorio Nacional y Planeación que formuló un inventario de los recursos naturales del país.

En el sexenio presidencial de Luis Echeverría se establecieron Comités Promotores de Desarrollo Económico en todos los Estados, y sus trabajos fueron coordinados por la Comisión de Desarrollo Regional. En 1975, siendo Presidente de la República José López Portillo, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto facultada para elaborar el Presupuesto de Egresos, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, para planear obras y sistemas, fomentar el desarrollo de las regiones y localidades señaladas por el Ejecutivo Federal, planear la inversión pública, etc.; con posterioridad se emitieron planes sectoriales como el de Desarrollo Urbano, el de Acción Inmediata para la Promoción de la Industria Mediana y Pequeña, el de Desarrollo Industrial, el de Electrificación Rural y otros.

Por último, el 17 de abril de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Plan Global de Desarrollo

1980-1982, que contempla una planeación integral de tipo inductivo, señalando en veintidós puntos su estrategia; entre éstos destacan los siguientes: el fortalecimiento del Estado a fin - de satisfacer las demandas sociales, modernización de los sectores de la economía y la sociedad, generación de empleo, fomento a la producción de bienes básicos y de bienes de capital, desarrollo acelerado del sector agropecuario, racionalización del consumo y estímulo a la inversión, impulso al Sistema Alimentario Mexicano, control de la tasa de inflación, estímulo - a la productividad y adecuada distribución de sus beneficios - entre los trabajadores del campo y la ciudad, reducción en el crecimiento de la población, racionalizando su distribución -- territorial, mejoramiento del nivel de vida de la población, -- ampliación de la educación básica, media y superior, desconcentración de la actividad económica y los asentamientos humanos, y otros. ( 93 )

CAPITULO III.

CONSAGRACION CONSTITUCIONAL DE  
LA PLANEACION ECONOMICA EN —  
MEXICO.

- 1.- Necesidad de crear un capítulo económico en la Constitución Política de México.
- 2.- Análisis jurídico económico de las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27 fracción XX y 73 fracciones XXIX-D, - XXIX-E y XXIX-F de la Constitución, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983.

CAPITULO III.- CONSAGRACION CONSTITUCIONAL DE LA PLANEACION ---  
ECONOMICA EN MEXICO.

1.- Necesidad de crear un Capitulo Económico en la Constitución Política de México.

Hemos visto que entre las demandas fundamentales de la Revolución Mexicana de 1910, figuró la necesidad de una reforma social que permitiera la implantación de una auténtica igualdad jurídica y económica entre todos los componentes de la población, el reconocimiento de mínimos de seguridad económica y de los derechos sociales, la división de las grandes extensiones territoriales que se encontraban en manos de unos cuantos poseedores, la corrección de los infinitos abusos cometidos al amparo del derecho de propiedad absoluto e inviolable, el movimiento de la riqueza nacional hasta entonces estancada, y su distribución equitativa.

Este reclamo determinó que el Congreso Constituyente de Querétaro, en un vigoroso impulso por superar las críticas condiciones económicas, sociales y culturales de los grupos mayoritarios, haya introducido radicales modificaciones al régimen económico, estructurando a un Estado ampliamente intervencionista, adscribiendo a la actividad pública nuevos fines de gran contenido substancial, que significan los cambios que en forma ordenada desea experimentar la nación en los diversos órdenes que integran la vida comunitaria; para lograrlos, los congresistas crearon instituciones, otorgaron facultades y trazaron un programa a los órganos estatales.

Cabe hacer notar que los postulados que nuestra ley fundamental señala como elementos teleológicos del Estado, los persigue en forma continua y permanente la actividad pública, de aquí que la reforma que demandó la revolución tenga un carácter constante, pues debe llevarse a cabo de acuerdo con las trans

formaciones de diversa índole que se vayan operando en la evolución de nuestro país, lo que explica, hoy en día la ingerencia y rectoría estatal. Sin embargo, ni éstas ni aquélla constituyen en sí mismas el fin último, sino solo son un medio para obtener metas diversas tales como la independencia política y económica, — el fortalecimiento de nuestro régimen republicano y federal, la — vigorización de la democracia, la efectividad de los derechos de libertad, seguridad jurídica y económica y de las garantías sociales, la creación de una comunidad con un sistema de vida en el — cual esté presente la justicia social y, por ende, se funde en — el constante mejoramiento cuantitativo y cualitativo de la economía y del nivel de vida de los grupos sociales y del individuo mismo. Estos objetivos se contienen en diversos preceptos de — nuestra Constitución.

Ahora bien, es precisamente en el cúmulo de atribuciones que en materia económica han sido otorgadas al Estado Mexicano por los preceptos constitucionales a que nos hemos referido — en el capítulo precedente, donde advertimos con toda claridad, su carácter participativo y su responsabilidad de conducir la actividad económica nacional, efectuando la reforma social, todo ello — con el propósito de conseguir el desenvolvimiento integral del — país.

En efecto, al encomendársele distribuir equitativamente la riqueza, vigilar que la propiedad cumpla una función social y no exclusivamente individual, imponer a este derecho las modalidades que dicte el interés público, regular en beneficio social el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, explotar los recursos y servicios cuyo dominio y presta-

ción respectivamente, se le reservan en forma exclusiva; impedir la formación de monopolios de los que derive alguna ventaja en perjuicio del público en general o de alguna clase social y en beneficio de los particulares, intervenir como árbitro en las relaciones laborales, legislar sobre diversas materias relacionadas con la actividad económica; y si además se otorga al Ejecutivo Federal competencia para regular el comercio interior y exterior, la estabilidad de la producción nacional, la economía del país y cualquier otro propósito en beneficio de éste, es claro que la Constitución está otorgando a la entidad pública el deber trascendental de encauzar las actividades económicas públicas y privadas con una proyección tanto interna como externa.

Así pues, al Estado incumbe la rectoría, utilizando este vocable como sinónimo de guía, de dirección o encausamiento, sin que por el momento pretendamos incluir en él, ninguno de los actos en que se manifiesta aquélla, ni los efectos jurídicos que produce.

La atribución de referencia se prevé expresamente en el artículo 25 constitucional, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983. Pero debemos advertir que antes de esa fecha, la intervención y dirección de la vida económica y su planeación, eran actividades que en algunos casos se encontraban implícita y en otros explícitamente autorizadas por los artículos 27, 28, 29, 31 fracción IV, 65, 73 y 131; a través de ellos fácilmente se aprecia que el carácter de supremo director público del desarrollo económico y social corresponde al Estado.

A partir de la vigencia de la Constitución de 1917, el Estado, fundándose en esos dispositivos, se allegó una serie de instrumentos legales para encauzar su ingerencia, como las siguientes leyes: Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Expropia—

ción, Ley de Nacionalización de Bienes, Ley Reglamentaria en Materia de Aguas del Subsuelo, Ley de Monopolios, Ley General de Estadística, Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, Ley Reglamentaria del Párrafo VIII del Artículo 27 Constitucional Relativo a la Zona Económica Exclusiva, Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y muchas más.

Los órganos de la Administración Pública Federal, con apoyo en esos elementos, definieron políticas económicas y sociales que permitieron obtener un gran avance en esos ámbitos; se realizó una gran cantidad de obras de infraestructura, se aceleró la industrialización del país, se fomentaron e incrementaron las inversiones, el empleo, la tecnología, la explotación de recursos agropecuarios, forestales, pesqueros, mineros, turísticos, energéticos; se mejoró la educación, fueron establecidos servicios de seguridad social, se crearon sindicatos obreros y organizaciones campesinas, etc.

Sin embargo de lo anterior, la expansión económica obtenida, y la complejidad creciente de la sociedad mexicana de hoy, en continuo ascenso demográfico, con recursos naturales, financieros y tecnológicos escasos, han provocado la existencia de graves problemas como la desigual distribución del ingreso nacional que produce en consecuencia, el que existan grupos humanos marginados de los beneficios del desarrollo, la insuficiente satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, prestación de servicios públicos, la baja producción, la falta de competitividad de nuestros productos en los mercados internacionales, el acrecentamiento de la deuda externa, la escasez de divisas, el bajo nivel de ahorro interno, la exigua inversión productiva, la elevación de las tasas de interés relativas a créditos otorgados al sector público por instituciones bancarias extranjeras u

organismos financieros internacionales. Estos conflictos han —  
acentuado la desigualdad social.

Sabemos que entre el orden jurídico y la realidad debe existir una correspondencia, una adecuación, de manera que la — norma sea el elemento de regulación del hecho; pero además el de recho ha de perseguir la realización de ciertos fines, como la — igualdad, la libertad, la justicia, etc., advirtiéndose en éstos la tendencia a modificar la vida social. Cuando falta esa coinci dencia, se dice que un dispositivo o un cuerpo legal es ineficaz para el logro de esas metas, se vuelve obsoleto; por lo tanto se hace indispensable su reforma o su abrogación.

Ahora, los problemas sociales apuntados, reclamaban so luciones idóneas; es cierto que el conjunto de atribuciones cons titucionales con que está investido el Estado le conferían la di rección de la economía nacional, sin embargo no se encontraban — sistemáticamente clasificadas, expresa y categóricamente otorgadas, pues como hemos visto, se consagraban en distintos precep- tos que la mayoría de las veces eran relativos a la demarcación\_ competencial de los órganos que ejercen el poder público. Se tor naba indispensable crear en la ley fundamental un capítulo de de recho económico para reunir en él los puntos normativos que, res petando la esencia de la Constitución, ordenaran las activida— des estatales relativas a la conducción de la economía nacional, otorgando al Estado la rectoría de ésta, estableciendo su signi ficado y alcance, así como un régimen de seguridad jurídica para los particulares, precisando el conjunto de requisitos a que de be sujetarse, los medios que puede utilizar, confirmando la exis tencia del régimen de economía mixta, de las garantías individua les y de los grupos sociales; definiendo las áreas económicas re servadas exclusivamente a la entidad estatal; en síntesis, un ca pítulo que institucionalizara las bases sobre las que debiera oi



mentarse el desarrollo integral del país.

Si la realidad social día a día no torna más complicada, creando un sensible incremento de las necesidades generales, el máximo ordenamiento legal no debe ser estático, máxime que, por exigencias propias del Estado Moderno, unas amplias y variadas atribuciones deben encontrarse claramente previstas y clasificadas en la Constitución. De aquí que el titular del Poder Ejecutivo Federal haya presentado ante el Congreso de la Unión, una iniciativa para la reforma de los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la ley fundamental, habiendo sido aprobada en los términos que marca el propio cuerpo legal y publicada en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983.

2.-Análisis jurídico económico de las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27 fracción XX, y 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F de la Constitución, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983.

Las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73, tuvieron una auténtica motivación real, esto es, los de equilibrios a que nos hemos referido líneas arriba. Atendiendo a las aspiraciones del pueblo, estos preceptos introducen a la Constitución un apartado de Derecho Económico (aún cuando no se haya incluido un título con este nombre), sin lesionar el ser y el modo de ser de la nación mexicana, buscando como objetivo resolver esos problemas económicos, sociales y culturales y lograr el desarrollo integral del país, eliminando con ello posibles o reales obstáculos que pudiesen impedir esta evolución.

En la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente, se mencionó que no obstante el hecho de que la Constitución es un instrumento dinámico que brinda las bases para el tratamiento de los problemas de México, al amparo de la cual se había

logrado superar la profunda injusticia social en que se desarrollaba la vida de las grandes mayorías de habitantes al iniciarse el presente siglo, de haberse expandido nuestra economía y modificado la composición de la sociedad, no se había logrado resolver los grandes desequilibrios social, sectorial, regional y financiero externo, los que además se habían agravado debido a los impactos de las crisis económicas internacionales y a la ausencia de soluciones idóneas, de donde se concluye la falta de adecuación entre la ley fundamental y el imperativo de superar esa situación y lograr el desenvolvimiento. Textualmente, dice la parte expositiva:

"La Constitución estableció las bases para forjar una unidad cultural y política de la Nación y de una democracia que contara con instituciones sólidas para conducir la transformación social y garantizar, en la libertad, el constante mejoramiento de las condiciones materiales y culturales del pueblo.

A partir de este orden normativo, México ha podido construir sus instituciones de fomento del desarrollo económico, las instituciones políticas que le darían viabilidad al proyecto nacional y ha podido crear los instrumentos de intervención del Estado en la economía para promover un desarrollo más acelerado y equilibrado de las fuerzas productivas, hacer frente a los impactos de las crisis económicas internacionales manteniendo la soberanía de la Nación y dar sustento a un proceso de industrialización mediante la orientación, regulación y fomento de las actividades económicas."

Y más adelante menciona:

"A partir de estas orientaciones se fue dotando al Ejecutivo de los instrumentos de la rectoría conforme lo fueron exigiendo las realidades y los programas de los distintos gobiernos de la Revolución. Ello ha permitido conducir la acelerada modernización del país, en los principios democráticos y dentro de un equilibrio social y dinámico."

En otros párrafos siguientes señala:

"El Estado se ha modernizado. Ha habido un avance institucional para dar respuesta a los nuevos problemas del desarrollo. Su ámbito, instrumentos y dimensión han crecido. La formación profesional y política de los funcionarios y servidores públicos se ha transformado conforme a las necesidades y complejidad del Estado.

Se ha dado en México una acelerada modernización. Sin embargo, ésta no ha podido resolver con la celeridad necesaria los graves problemas de desigualdad social de ineficiencia y baja productividad, de escasa competitividad de nuestros productos en el exterior y la generación de suficiente ahorro interno para financiar el desarrollo."

"...Los gobiernos han buscado superar algunos de estos desequilibrios, pero la propia dinámica del proceso, la ausencia de medidas correctivas consistentes y los impactos internacionales que se acentúan a partir de la crisis mundial de 1973 han impedido configurar una estrategia de desarrollo permanente que resuelva de manera estructural los principales desequilibrios económicos y sociales del país.

La agudización de estos fenómenos ha llevado a una situación crítica que pone en entredicho, no solo la expansión económica, sino la viabilidad misma del proyecto nacional y las libertades democráticas que éste sintetiza. Existe una falta de adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias de desarrollo integral que genera incertidumbre y obstaculiza el desarrollo."

Los hechos anteriores fueron la motivación de la reforma a los preceptos de referencia.

A nuestro juicio, no es exacto que existiera una falta de correspondencia entre la realidad social y la Constitución, puesto que como hemos dicho, la ingerencia y rectoría del Estado ya se encontraban implícita o explícitamente señaladas en diversos artículos, lo que además se reconoce como cierto en la propia exposición de motivos:

"La Constitución de 1917 aportó una nueva concepción -

de los fines del Estado. Es una norma integradora y — programática que da al Estado la responsabilidad fundamental en la promoción del desarrollo integral de la — colectividad."

En cambio, lo que sí resultaba indispensable era reunir esas atribuciones en dispositivos precisos que al sistematizarlas, las definieran y señalaran su alcance a efecto de oimontar a nivel constitucional los puntos normativos del desarrollo, expresando los deberes a cargo de los órganos estatales y reconociendo el ámbito de libertades y seguridad jurídica en favor de los gobernados.

El artículo 25 constitucional señala en su primer párrafo:

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

Siendo el Estado la entidad jurídica y política suprema, representante de los intereses colectivos, a él corresponde el encausamiento, la guía, el señalar la dirección de la actividad económica y social, no solamente por la titularidad del poder público que lo ubica en el plane superior dentro de la comunidad, sino fundamentalmente porque el ejercicio de las funciones que le son propias, traduce un contacto permanente con la — realidad de la nación, de lo que deriva un amplio conocimiento — de ésta, por tanto, resulta ser la persona mejor capacitada para afrontar la problemática del país y señalar las soluciones — idóneas.

Ese conocimiento, las atribuciones del Estado y los fines que justifican su existencia, hacen que la rectoría se revele como un principio jurídico constitucional que garantiza la evolución cuantitativa y cualitativa de la economía, la justa distribución del ingreso nacional y la creación de las condiciones materiales de vida para lograr: la evolución del mexicano, tanto en su concepción individual como formando parte de los diversos grupos y clases sociales que integran nuestra población, el ejercicio cabal de los derechos de libertad y dignidad que a la calidad de persona atribuye nuestra Constitución, y en consecuencia el fortalecimiento y ejercicio efectivo del poder de autodeterminación del pueblo, de la democracia y de las instituciones jurídicas y políticas del país. Estos son los objetivos que se asignan al dirigismo estatal por nuestro orden jurídico fundamental.

Al darse a la rectoría rango constitucional, se asegura el procedimiento que debe observar la Administración Pública Federal para obtener el desenvolvimiento integral y los límites que la rigen, quedando a salvo de alteraciones irreflexivas por parte de los titulares de los órganos públicos.

Para que el Estado esté en condiciones de desempeñar la importante tarea rectora y lograr los fines que a ésta se marcan, requiere un campo de amplias y variadas facultades constitucionales, las que se fijan en el párrafo segundo del artículo 25:

"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."

De acuerdo con lo anterior, podemos decir que la rectoría

ría se ejerce a través de cinco actividades: planeación, conducción y orientación, coordinación, regulación y, fomento. Las tres primeras se relacionan con la economía globalmente considerada, e incumben, según lo veremos más adelante, al Poder Ejecutivo Federal; las dos últimas se refieren a aspectos económicos específicos y corresponden al Poder Legislativo Federal.

Hemos visto que la planeación es la institución jurídica que ordena las decisiones y acciones de gobierno y gobernados, para obtener determinados objetivos considerados por la nación - como prioritarios, mediante la utilización racional de los recursos humanos, naturales, financieros, tecnológicos y científicos, a fin de conseguir el desenvolvimiento económico y social.

Una vez que el Estado, a través de los órganos del Poder Ejecutivo Federal, elabora los planes, la Constitución lo faculta para propiciar su cumplimiento, encauzando las actividades públicas y privadas hacia el logro de las metas proyectadas.

En efecto, con base en los programas y el análisis de los fenómenos económicos que a nivel nacional o internacional se produzca, el Ejecutivo Federal puede emitir las órdenes y tomar las decisiones necesarias que guíen eficazmente el proceso de desarrollo. Este es el contenido de las atribuciones de conducción y orientación a que se refiere el dispositivo citado. Como puede advertirse, su ejercicio se traduce en actos para proveer la marcha de la planeación; aquí, los órganos estatales utilizarán todos los instrumentos de política económica como son, el manejo del gasto público y de la deuda externa, el impulso a las exportaciones y a las inversiones públicas, la política fiscal, bancaria, crediticia y monetaria; el control de precios, la realización de obras de infraestructura, etc., etc., a fin de que los particulares se adhieran a las directrices marcadas en los planes.

Por otra parte, aún cuando la rectoría se atribuye a la Federación, ésta debe mantener un contacto permanente con los Estados y municipios para que participen en la planeación, tanto en la fase de elaboración de los planes de desarrollo, como en su ejecución, consiguiéndose en esta forma que exista correspondencia entre las necesidades y objetivos de cada entidad federativa y los que fije la Administración central. Esta actividad es detallada por el artículo 33 de la Ley de Planeación, en los términos siguientes:

"Artículo 33.-El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios."

Además, en respeto a la autonomía de los Estados, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 dispone la creación de sistemas estatales de planeación a fin de que, atendiendo a las características económicas y sociales de cada uno, sean ellos quienes promuevan el cumplimiento de los planes.

La facultad de regular las actividades que demande el interés general se ejerce por el Estado a través de actos unitarios, imperativos y coercibles, imponiendo a los gobernadores el cumplimiento de obligaciones o fijando limitaciones a su acción, por considerarse indispensable para que exista coincidencia entre las conductas particulares y la satisfacción de las necesidades prioritarias. Como ejemplo podemos citar la fijación de precios mínimos y máximos de artículos de consumo popular que

prevé la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, a fin de proteger la capacidad adquisitiva del pueblo, evitándose con ello el agravamiento de los desequilibrios sociales.

Asimismo el Estado, en ejercicio del ius imperii que le caracteriza, puede imponer a las empresas de los sectores privado y social las modalidades que dicte el interés público, pudiendo además definir el uso preferencial de los recursos productivos, respecto de los cuales tiene además el deber de proteger su conservación y del medio ambiente, según se consigna en el párrafo sexto del artículo 25 constitucional:

"Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente."

Otra de las facultades que se asignan a la entidad pública, consiste en el fomento de las actividades consideradas de interés primordial para la colectividad; a través de su ejercicio puede proteger o promover, sin emplear su poder coactivo, la actuación económica de los particulares o de los grupos sociales. Mediante disposiciones de carácter general y abstracto, el Estado puede crear estímulos que animen a los gobernados a participar libremente en aquellos renglones de la economía que se estimen prioritarios, en forma directa o combinándose con la acción del gobierno.

Acorde con esa facultad de fomento, los párrafos quinto y séptimo del artículo antes citado disponen:

"Asimismo, podrá participar por sí o con los



sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias de desarrollo."

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

También el párrafo octavo del propio dispositivo ordena:

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

El artículo 25 de la ley fundamental confirma las actividades económicas reservadas en forma exclusiva al Estado, autorizándolo para crear los organismos y empresas públicas — que requiera su eficaz desempeño. Como hemos visto al comentar los artículos 27 y 28 del propio ordenamientos, esas áreas son: prestación del servicio público de banca y crédito, acuñación de moneda, emisión de billetes, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicaciones vía satélite, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad y ferrocarriles, así como las actividades que en forma expresa señalen las leyes. Dice el párrafo cuarto del primero de los preceptos mencionados:

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se se

señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno - Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan."

El lograr el desarrollo integral de México, es responsabilidad de todos los miembros de la comunidad, por esto el párrafo tercero del multicitado artículo 25 dispone:

"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación"

Como puede advertirse, las atribuciones constitucionales con que está investida la Administración Pública Federal — son tan amplias, que abarcan practicamente todos los aspectos — que se conjugan y compenetran en la vida económica del país, es por esto que a aquella corresponde la suprema dirección. Sin embargo, tal extensión no significa que la actuación pública esté exenta de limitaciones impuestas por la propia Constitución y que constituyen el ámbito específico de libertades y seguridad jurídica de los individuos y los derechos sociales, ambos — característicos de la democracia.

Por último, la variada índole de facultades produce — como consecuencia lógica que, los actos en que se manifiesta la rectoría no sean de tipo único, ni desde el punto de vista de — su naturaleza interna, ni en cuanto a los efectos jurídicos que produzcan. En algunos casos se tratará de actos legislativos, — en otros de actos administrativos, o bien, en actos de mera — orientación, en actos de gobierno.

En lo que se refiere al artículo 26 constitucional, — este precepto otorga rango constitucional a la planeación democrática.

En apartados anteriores quedó señalado que la democracia es una estructura jurídica que adopta una nación soberana con capacidad para intervenir en el gobierno, a través de la designación de los titulares de los órganos estatales, controlando y evaluando su actividad, dividiendo y demarcando normativamente el ejercicio del poder público del Estado y atribuyendo a los órganos estatales la realización de ciertos fines que permitan al pueblo un modo de vida en el que esté presente la justicia social, que a su vez conduzca a elevar el nivel de vida económico, social y cultural de los grupos mayoritarios y del individuo mismo.

La nación, al estructurar jurídica y políticamente al Estado Mexicano, adoptó como forma de gobierno la democracia, cuyo contenido amplió substancialmente, llevándolo a la forma como debe desarrollarse la existencia del individuo dentro de la comunidad, y en este sentido la definió como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, y la erigió en uno de los fines que permanentemente debe perseguir la actividad pública y en forma específica la rectoría estatal.

Para lograr la realización cabal de la democracia, la independencia económica y política de la nación, el fortalecimiento del régimen republicano y federal y el poder de autodeterminación del pueblo, que son las metas que la Constitución fija al Estado, éste requiere tener un conocimiento exacto de las necesidades cuya solución demanda la colectividad, a efecto de fijar los objetivos concretos a los que debe encaminarse la acción pública y privada en un período de tiempo determinado, señalando prioridades y asignando los recursos de que se disponga; en pocas palabras, precisa de planear el desarrollo económico y social, de ordenar la economía nacional adoptando una actitud de racionalidad.

Dispone el primer párrafo del artículo 26:

"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".

La Ley reglamentaria de ese dispositivo define a la planeación en los siguientes términos:

"Artículo 3o.-Para los efectos de esta Ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen."

Si hay una relación lógica entre los fines a cargo del Estado y las atribuciones que se le confieren para alcanzarlos, así también los instrumentos jurídicos a través de los cuales éstas se ejerzan, deben perseguir los objetivos concretos que a su vez, permitan el logro de aquéllos. Para ejemplificar, tenemos la siguiente vinculación:

Fin= Democracia.  
Atribución = Rectoría.  
Instrumento= Planeación → Objetivo= Desarrollo integral.  
Fin= Democracia.

De lo anterior resulta que la planeación en nuestro país deba ser de tipo democrático.

La indispensable relación entre fines, atribuciones

y objetivos de la planeación, se contempla en el segundo párrafo del artículo 26:

"Los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática."

En observancia del principio de supremacía constitucional, la ley reglamentaria señala los principios que sustentan a la planeación, de acuerdo con los cuales deben trazarse sus objetivos:

"Artículo 2.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I.-El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III.-La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria;

IV.-El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos.

V.-El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI.-El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social."

Ahora, como a través de la planeación se ordenan las actividades económicas tanto del sector público como de los sectores privado y social, el contenido de los planes de desarrollo no debe ser decidido unilateralmente por aquél; en un régimen democrático esos programas deben tener un apoyo popular, — los ciudadanos deben participar en su elaboración manifestando las necesidades económicas, sociales y culturales cuya solución demandan, coadyuvando con el Estado en la adopción de las trascendentales decisiones que se incorporan en ellos.

Además debemos considerar que de acuerdo con nuestra ley fundamental y la ley reglamentaria aplicable, los citados actos de planeación emanan del Poder Ejecutivo Federal y aunque el Congreso de la Unión emite su opinión respecto a su contenido y ejecución, ninguno de los dos cuerpos legales precisan los efectos de esta intervención; por tanto la actuación de los gobernados resulta ser un imperativo para que los planes respeten los principios constitucionales que rigen nuestra vida nacional y respondan a los auténticos intereses de la sociedad.

Cabe agregar que, en virtud de la naturaleza mixta de nuestro régimen económico, en el cual las actividades del sector privado tienen una gran importancia, éste debe intervenir en la formulación de los programas a efecto de obtener una coincidencia entre los intereses particulares y las directrices proyectadas.

La ingerencia de los gobernados se encuentra garantizada por el artículo 26 en sus párrafos segundo y tercero, que en su parte conducente dicen:

"La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo."

"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática,..."

El propio párrafo segundo ordena:

"Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal."

El plan nacional de desarrollo es un instrumento que contiene los lineamientos generales de política económica, a los que habrán de sujetarse los programas específicos de desarrollo, ya sean sectoriales, regionales, especiales o institucionales, y como hemos dicho, debe encontrarse basado en la consulta al pueblo. Al respecto, en el actual Plan Nacional de Desarrollo se menciona:

"El Plan registra los señalamientos principales de la consulta popular y los incorpora a las políticas adoptadas. Esto no significa que el documento integre todas y cada una de las opiniones recogidas en los diferentes foros, sino fundamentalmente aquellas que alcanzan un significativo grado de consenso y que son compatibles con el marco y las restricciones existentes. En ocasiones la pluralidad de la sociedad se manifestó en opiniones contrarias en torno a un mismo problema. Al Estado corresponde decidir y en todo momento mantiene la responsabilidad y el compromiso fundamental con las mayorías."

Siendo la planeación una de las actividades que traduce la rectoría del Estado, debe ceñirse a los principios constitucionales que rigen a ésta y que se detallan en el artículo 25, entre otras, las limitaciones que al ejercicio del poder público implican los derechos sociales y las garantías individuales, fundamentalmente las relativas a la libertad de comercio, industria, trabajo, concurrencia, propiedad; unos y otras deberán ser respetados por los órganos competentes, en la elaboración y ejecución de los planes. Así lo reconoce además la fracción IV del artícu-

culo 2o de la ley de la materia.

De lo anterior resulta que se trate de una planeación indicativa frente a los particulares y esencialmente obligatoria para la Administración Pública Federal.

Los planes de desarrollo no son disposiciones unilaterales, imperativas y coercibles, por tanto, su observancia no es obligatoria para los gobernados; se trata de inducir a éstos para que encausen libremente su actividad dentro de los lineamientos proyectados. Lo contrario supondría la transgresión a las garantías mencionadas, puesto que se estaría sometiendo imperativamente al pueblo a esquemas de producción diseñados por el Estado.

Además, analizando los diversos dispositivos constitucionales que integran lo que hemos llamado el capítulo de Derecho Económico, observamos que la competencia otorgada al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión para dirigir e intervenir respectivamente, en la planeación económica y social, no comprenden facultades para realizar unilateralmente, en ejercicio de su poder de imperio, actos cuya naturaleza afecte la esfera jurídica de los particulares, ni para obligarlos por sí y ante sí a cumplir sus determinaciones.

Es cierto que la Constitución otorga al Ejecutivo Federal facultades de decisión, a él corresponde determinar en definitiva el contenido de los planes nacional, sectoriales, regionales, etc.; sin embargo no se encuentra autorizado para imponer su cumplimiento a los gobernados, no tiene facultades de ejecución.

En este orden de ideas, debemos concluir que los planes no producen, por sí mismos, los efectos jurídicos que nues-



tra doctrina atribuye a los actos de autoridad que realiza la Administración Pública, es decir, no crearán, modificarán o extinguirán situaciones generales o especiales dentro de la economía.

Lo anterior no quiere decir que en el proceso de planeación no se registren esas consecuencias de derecho; la sola elaboración, aprobación y publicación de los planes no las origina, sin embargo en la fase de su ejecución si pueden generarse, más para que esto acontezca se requiere la existencia jurídica de la voluntad de los gobernados que decidan acatarlos. En este caso existirá un acuerdo de voluntades, la del órgano estatal competente manifestada en ejercicio de su facultad de concertación, y la del particular. Es claro que este acto al que la ley llama convenio o contrato, constituirá un acto distinto al de creación de los planes.

Precisamente porque la planeación que instituye nuestra Carta Magna, es democrática e indicativa, el propio ordenamiento concede al Ejecutivo facultades para instigar a los particulares a acatar los programas y para concertar con éstos su ejecución. Dice el artículo 26 en su penúltimo párrafo al referirse a dicho Poder:

"Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenio con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución."

Para lograr las metas propuestas, el plan debe procurar motivar a los ciudadanos para que hagan lo que fuera de él no harían; al efecto se deben emplear todos los instrumentos de política económica y social, estableciendo mecanismos propicia-

dores de las actividades productivas, por ejemplo, otorgando créditos a bajas tasas de interés, para fomentar la expansión de determinadas actividades económicas; concediendo beneficios fiscales a los contribuyentes que inviertan en industrias prioritarias; autorizándoles mayores porcentajes de depreciación cuando adquieran maquinaria y equipo que modernice sus instalaciones y con ello aumenten su producción; imponiendo altas cuotas de impuestos al consumo de artículos suntuarios a fin de aumentar el ahorro.

Naturalmente que se nos podría decir que, en el caso del ejemplo anterior, la política tributaria expresada en las leyes correspondientes, sí produce efectos jurídicos. Es cierto, pero para que así ocurra debe existir el elemento volitivo del sujeto pasivo, adecuando su conducta a la hipótesis que el ordenamiento legal señale como hecho generador del gravámen, situación particular que obviamente no la originan los planes.

Las facultades de inducción y concertación son reglamentadas por la Ley de Planeación en la siguiente forma:

"Artículo 37.-El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados."

"Artículo 38.-La concertación a que se refiere el artículo anterior será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar la ejecución en tiempo y forma."

"Artículo 40.-Los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados; las iniciativas de las Leyes de Ingresos, los actos que las dependencias de la Administración Pública Federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, y la aplica-

ción de los instrumentos de política económica y social, deberán ser congruentes con los objetivos del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

El propio Ejecutivo federal y las entidades paraestatales observarán dichos objetivos en la concertación de acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados."

Al comentar el artículo 25 de la ley fundamental nos hemos referido ya a la facultad de coordinación.

Por último, el artículo 26 de la Constitución ordena:

"En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley."

La Ley de Planeación dispone que incumbe al Poder Legislativo Federal examinar y emitir su opinión respecto del Plan Nacional que le remita el Ejecutivo; formular las observaciones que juzgue necesarias durante la ejecución, revisión y adecuación del mismo documento; recibir de los órganos competentes los informes de su cumplimiento; y para analizar la relación existente entre la realización de los objetivos de los planes y las cuentas anuales, en las materias que a éstas conciernan, así como el vínculo entre aquéllos y las iniciativas de leyes de Ingresos y los proyectos del Presupuesto de Egresos. (Artículos 5o, 6o, 7o y 8o). En el capítulo siguiente mencionaremos la trascendencia de esta última facultad.

Por otra parte, por adición al artículo 73 publicada en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983, las fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F fijan la competencia que tiene el Congreso de la Unión para emitir leyes relativas al desarrollo integral del país. Dice la primera de ellas:

"Artículo 73.-El Congreso tiene facultad:

XXIX-D.-Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social."

En principio entendemos que se autoriza al Legislativo a expedir la ley reglamentaria del artículo 26; sin embargo, nótese que la disposición antes transcrita utiliza el plural. Ahora, como/<sup>ni</sup> el artículo 73 ni ningún otro de la Constitución, condicionan la validez formal de los planes que forman parte del sistema nacional de planeación, al hecho de que sean aprobados por ese cuerpo colegiado, pensamos que en un momento dado pueden ser elevados al rango de leyes con base en tal fracción, no obstante la disposición que en contrario prevé la ley ordinaria ( artículo 29 ), pues frente a ésta prevalece el artículo 73, de acuerdo con el principio de supremacía constitucional.

La fracción XXIX-E señala que incumbe al Congreso de la Unión emitir leyes a través de las cuales se encauzen jurídicamente las atribuciones de rectoría estatal y particularmente la de planeación y ejecución de los planes de desarrollo:

"Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuno de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios."

El incremento de inversiones productivas y el desarrollo de una tecnología propia, son conceptos prioritarios para que una nación alcance su desenvolvimiento económico y social.

". . . es la inversión en general el elemento que se ha considerado y se considera como la base neurálgica del desarrollo económico por parte de legos en cuestiones económicas e inclusive por lo que toca a "economistas" de profesión." ( 1 )

Es por ello que la fracción XXIX-F faculta al Legislativo para regular jurídicamente el fomento e impulso a esas actividades económicas:

"Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional."

Esta es la base constitucional de diversos ordenamientos como la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas, Ley de Invencciones y marcas, etc.

En cuanto a la adición al artículo 27 publicada en el Diario Oficial de la fecha citada, conviene considerar que uno de los motivos que la determinó fue la existencia de graves desequilibrios sociales y regionales, derivados de una inequitativa e injusta distribución del ingreso nacional y por el crecimiento desorganizado de la economía nacional tanto territorialmente como por lo que se refiere a las diferentes ramas, lo que a su vez produjo, entre otras consecuencias, un gran atraso económico de las actividades agrícolas, de aquí que se haya aumentado a ese dispositivo la fracción XX.

No obstante el hecho de que otros preceptos atribuyen al Estado la rectoría del desarrollo integral del país y el llevar a cabo la planeación, esta fracción precisa el deber de esa entidad de impulsar el desarrollo rural, fomentando una modernización en los sectores agropecuario y forestal, empleando para ello maquinaria, equipo y fertilizantes adecuados, asistencia técnica, capacitación, etc., todo ello para propiciar un uso racional y óptimo del suelo:

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

El artículo 27 hace alusión a una necesidad prioritaria específica: el desarrollo rural integral, por tanto, sobre la expansión cuantitativa y cualitativa de los sectores agropecuario y forestal, y la industrialización y comercialización de sus productos, ha de fincarse el proceso de desarrollo, de aquí que se prevea la expedición de leyes que planeen y organicen esas actividades.

Es incontestable la importancia que reviste el desarrollo de ese sector, pues al fortalecerse la economía de la población rural, ésta tendrá mayor capacidad adquisitiva, por tanto aumentará la demanda de productos industrializados, lo que a su vez permitirá la generación de más empleos; por otra parte se aumentará el abasto a la población urbana, las industrias contarán con cantidades mayores de materias primas y en consecuencia aumentará la producción. Todo esto contribuirá a disminuir los desequilibrios sociales, evitando además la migración de los habitantes del campo a las ciudades.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 expresa al respecto:

"El desarrollo rural integral implica el mejoramiento

de los niveles de bienestar de los habitantes del campo, y una participación más activa y organizada de las comunidades rurales en la definición y orientación de su desarrollo, y en la defensa de sus propios intereses."

Más adelante señala:

"El desarrollo rural integral es una condición necesaria para elevar la calidad del desarrollo que se ha propuesto la Nación, y expresa la voluntad política de avanzar hacia una sociedad igualitaria, y democratizar integralmente a la sociedad mexicana."

En el medio rural se desarrollan diversas actividades, como la producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera, artesanal, industrial, extractiva y de servicios turísticos; cuya importancia y complementariedad varía según las regiones. No obstante, las actividades agropecuarias y forestal constituyen la principal fuente de ocupación e ingreso para la mayoría de la población del campo y por ello, la evolución que tengan, determina en gran medida las condiciones de atraso o desarrollo rural."

Los medios que el Plan se propone emplear para lograr tal objetivo son:

"... la producción de insumos estratégicos; una importante participación en el transporte, comercialización y almacenamiento de productos agrícolas; científicos - capacidades para la investigación agropecuaria; importantes avances en la coordinación institucional, tanto a nivel central como en los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo y los distritos agropecuarios; la localización en el campo de un número significativo de extensionistas; una experiencia importante en la realización de obras de infraestructura y la posibilidad de canalizar el ahorro interno hacia el financiamiento de las prioridades nacionales, a través del sistema bancario."

CAPITULO IV

LA LEY DE PLANEACION EN -  
VIGOR.

- 1.- Organos del Estado que intervienen en la planeación. Plan Nacional de Desarrollo.
- 2.- Programas sectoriales, regionales, institucionales, especiales y anuales.
- 3.- Relación necesaria entre los programas, - el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos.
- 4.- Ejecución del Plan y los programas. Intervención del sector social y del sector -- privado.
- 5.- Responsabilidades de los funcionarios.



CAPITULO IV.-LA LEY DE PLANEACION EN VIGOR.

1.-Organos del Estado que intervienen en la planeación. Plan Nacional de Desarrollo.

La Constitución dispone en su artículo 26 que, las facultades para establecer los procedimientos de participación y consulta popular, los criterios para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes específicos, sean sectoriales, regionales, especiales o institucionales, y para llevar a cabo su ejecución, corresponden al Poder Ejecutivo Federal.

Ahora bien, como en un régimen democrático esas facultades deben ejercerse dentro de causas legales y en virtud de que el Ejecutivo no es el titular de la función legislativa, el Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confiere la fracción XXIX-D del artículo 73 de la ley fundamental, emitió la Ley de Planeación, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1983.

Este ordenamiento contiene los principios legales básicos a que habrá de sujetarse la planeación del desarrollo, y regula los instrumentos y medidas a través de los cuales se lleva a cabo:

"Artículo 1o.-Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer;

I.-Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal;

II.-Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

III.-Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

IV.- Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley; y

V.- Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas."

El contenido de estas fracciones lo hemos comentado ya en el capítulo anterior, al aludir al artículo 26 constitucional.

El amplio ámbito de atribuciones que nuestra Carta Magna y la ley que se comenta, otorgan al Ejecutivo Federal para que esté en condiciones de desempeñar la dirección y conducción de la planeación, obedece a que, precisamente por tener a su cargo la función administrativa, cuyo desempeño implica un continuo contacto y conocimiento de la realidad nacional, es el más apto para ordenarla a través de los planes, así como para afrontar los problemas que su ejecución plantea, tomando al efecto las resoluciones idóneas, basadas en la consulta popular. De aquí que a él corresponda señalar la estrategia para el desarrollo, elaborar los planes, promover y concertar su cumplimiento, revizar periódicamente su contenido, contando con la colaboración de asesores jurídicos, técnicos y científicos.

Por otra parte, debemos considerar que, así como la realidad económica y social es por esencia cambiante, así también los planes parciales son revizables y susceptibles de ser modificados cuando concurren problemas de la misma índole que así lo determinen, situaciones que en muchas ocasiones exigen medidas oportunas y rápidas que no pueden ser objeto de discusiones del Legislativo que aplacen la solución eficaz.

La ley reglamentaria regula la competencia del Ejecutivo Federal, estableciendo a cargo del Presidente de la República y de los Secretarios de Estado el deber de informar al Congreso de la Unión el grado de ejecución de los planes:

"Artículo 4.-En responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley."

"Artículo 6o.-El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales.

En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior."

"Artículo 8o.-Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que, por razón de su competencia, les correspondan y de los resultados de las acciones previstas. Informarán también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica y social, en función de dichos objetivos y prioridades.

En su caso, explicarán las desviaciones ocurridas y las medidas que se adopten para corregirlas."

En virtud de que la propia Constitución establece el carácter obligatorio de la planeación frente a los órganos de la Administración Pública Federal, éstos deben proyectar y someter su actuación a las directrices contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo:

"Artículo 9o.-Las dependencias de la Administración Pública Centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública

paraestatal. A este efecto, los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la ley."

Desde el punto de vista orgánico, el Sistema Nacional de Planeación está integrado jerárquicamente por el titular del Poder Ejecutivo, por una dependencia central, por órganos sectoriales y regionales, comisiones intersecretariales y un órgano para la planeación estatal; además, ubicados fuera de la Administración existen órganos de consulta permanente que intervienen en los foros de consulta popular.

El Presidente de la República además de ser el responsable de conducir la planeación y tener a su cargo los deberes de informar al Congreso sobre las cuestiones señaladas líneas arriba, debe aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, regionales y especiales así como las modificaciones que a ellos se introduzcan con motivo de su revisión, ordenando la publicación de los dos primeros en el Diario Oficial de la Federación ( artículos 29, 30 y 31 ).

La Secretaría de Programación y Presupuesto es el órgano central y además funciona como órgano para la planeación regional. En su primer carácter, a ella corresponde organizar armónicamente todas las actividades de planeación y fijar los lineamientos a que habrán de sujetarse los programas, en el Plan Nacional de Desarrollo; la formulación de éste es de su competencia. Naturalmente que al hacerlo deberá tomar en cuenta las demandas sociales manifestadas en los foros de consulta popular, las propuestas de los gobiernos de los Estados y de las demás dependencias de la Administración Pública Federal. (Artículo 14 fracciones I y II).

En la etapa de elaboración del Plan Nacional participa en forma destacada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, - a efecto de definir las políticas financiera, tributaria y crediticia que aquel documento ha de proveer, y que son los medios a través de los cuales se asegura su cumplimiento. Las demás dependencias participan en lo relativo a la fijación de las políticas sectoriales, en las materias que corresponden a las ramas de su incumbencia. (Artículo 15, fracción I)

Otras facultades del órgano central son verificar que los programas sectoriales e institucionales, los presupuestos de las dependencias correspondientes y los resultados de su ejecución, se encuentren vinculados con los objetivos y prioridades del Plan Nacional y los programas regionales y especiales, y en el caso de no existir correspondencia o detectar desviaciones, puede adoptar las medidas necesarias y en su caso reformar el plan y los programas. (Artículo 14, fracción VII)

La Secretaría de Programación y Presupuesto, en su carácter de órgano regional, debe proyectar y coordinar la planeación de la misma índole, contando para ello con la participación de los gobiernos de los Estados y Municipios, verificando la congruencia entre los programas que al efecto elabore y el Plan Nacional. (Artículo 14, fracciones III y VI)

A esa dependencia corresponde además elaborar los programas especiales que determine el Presidente de la República y los programas anuales, tomando en cuenta lo que propongan las dependencias coordinadoras de sector y los gobiernos de los Estados en cuya jurisdicción se vayan a ejecutar esos proyectos. (Artículo 14 fracción VI)

Los órganos sectoriales de planeación son las demás dependencias de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al formu

lar los proyectos de las Leyes de Ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y del sector paraestatal, debe considerar los recursos económicos necesarios para llevar a la práctica los objetivos de los planes. Además se encuentra facultada para planear, coordinar y vigilar el sistema bancario, procurando la realización de las metas proyectadas; para verificar que el crédito público se canalice a los conceptos prioritarios; y debe considerar los efectos de la política monetaria y crediticia frente al logro de las metas propuestas. (Artículo 15, fracciones II a V).

A las otras dependencias de la Administración corresponde coordinar las actividades de planeación que realicen las entidades paraestatales, elaborar planes sectoriales tomando en cuenta las opiniones de los particulares y grupos sociales interesados así como las propuestas de los gobiernos estatales, proveer su ejecución mediante los planes anuales que deben elaborar; cuidar que exista congruencia entre ambos documentos y el Plan Nacional y programas regionales y especiales; vigilar el cumplimiento de las directrices del Plan y programa sectorial por parte de las entidades paraestatales adscritas al sector que coordinen; procurar la congruencia entre los documentos a su cargo y los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los Estados; verificar la relación de programas, presupuestos y resultados de su ejecución de los organismos para estatales y los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de corregir los desvíos detectados, y en su caso reformar los programas respectivos. (Artículo 16).

Las entidades paraestatales tienen facultades para intervenir en la formulación de los planes sectoriales, manifestando las cuestiones relacionadas con su objeto; para elaborar programas anuales que permitan el cumplimiento de esos programas, - elaborar su propio plan institucional cuando así lo determine el

Ejecutivo Federal, y que debe ser congruente con el programa del sector respectivo; para verificar la relación entre los resultados de su acción y los objetivos señalados en su plan institucional. ( Artículo 17)

Las comisiones intersecretariales se crean por decisión del Presidente de la República a fin de coordinar las actividades de planeación que deban desarrollarse conjuntamente por varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos. (Artículo 19 )

Otro órgano cuya creación se contempla en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, es el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal, encargado de coordinar la planeación sectorial y regional en congruencia con los lineamientos básicos de los planes estatales de desarrollo.

Los órganos de consulta permanente que intervienen en la elaboración, actualización y ejecución de los planes son las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y de investigación, de organismos empresariales y de otras agrupaciones sociales. ( Artículo 20 )

El Plan Nacional de Desarrollo es el documento que contiene los lineamientos generales de política económica y social, y a él deben ceñirse los planes sectoriales, regionales, especiales, institucionales y anuales. Se integra de una parte relativa a los principios constitucionales en que se basa la política económica del Estado Mexicano, de un análisis de la situación económica y social del país en la fecha en que se emite, y de los apartados en los que se ordenan las necesidades de la misma índole, atendiendo a la importancia y urgencia que su satisfacción represente, se fijan objetivos a alcanzar en un período de seis años y se asignan los recursos disponibles.

Desde un punto objetivo, el Plan Nacional viene a ser el punto de partida del Sistema Nacional de Planeación.

El Plan Nacional vigente menciona al respecto:

"Se han jerarquizado los documentos de la planeación para que a partir de un Plan Nacional se formulen o instrumenten programas sectoriales y regionales, asegurando así la congruencia necesaria de las acciones propuestas para su mayor efectividad."

La ley de la materia fija el contenido y período de validez del citado documento:

"Artículo 21.-El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo. El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática."

El Plan Nacional actual en su Capítulo Tercero analiza los problemas de nuestra economía en el orden nacional e internacional, sus posibilidades de desarrollo y las probables proyecciones de la economía internacional; sobre esta base propone un conjunto de acciones para alcanzar los objetivos que más adelante señala:

"Las principales deficiencias de la economía se manifiestan fundamentalmente en desequilibrios del aparato productivo y distributivo, que han propiciado una alta vulnerabilidad frente al exterior y representan un obstáculo para el logro de un crecimiento sostenido; insu-



ficiencia del ahorro interno para atender las necesidades básicas de una población en constante crecimiento; escasez de divisas, que se explica entre otras razones por la rigidez en la sustitución entre ahorro interno y externo -baja competitividad de los productos nacionales, ausencias de canales adecuados de comercialización externa, aguda dependencia de las importaciones y el comportamiento proteccionista de las economías desarrolladas-; desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo."

"Finalmente se afirma que en la definición de la estrategia interna, la evolución del contexto internacional debe ser una referencia para reducir la vulnerabilidad del país ante cambios externos desfavorables y para influir en la configuración de un entorno internacional más propicio."

"En el decenio de los ochenta una evolución más favorable del conjunto de la economía mundial dependerá, en buena medida, de que se logre cambiar los aspectos negativos de las relaciones de interdependencia en la economía mundial.

Frente a las perspectivas del contexto internacional, la superación de los problemas del país dependerá de la mayor fortaleza interna de México en lo económico y en lo social."

La estrategia económica y social es trazada en el Capítulo Quinto del citado plan, y comprende dos puntos fundamentales: la ordenación económica que comprende acciones para disminuir la inflación y la inestabilidad cambiaria, proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico y la recuperación de la capacidad de crecimiento de la economía nacional. El segundo consiste en llevar a cabo una transformación en la composición de la sociedad y la economía:

"Se trata de reorientar y reordenar para reestablecer equilibrios fundamentales que han sido afectados por el rápido proceso de industrialización y urbanización, o bien crear equilibrios que no han podido actualizarse por retrasos no superados, por la desigualdad social, la ineficiencia del aparato productivo, la falta de ahorro interno y la brecha de nuestras transacciones en el exterior. No todo podrá lograrse al mismo

tiempo y con la misma intensidad durante este sexenio!

A grandes rasgos los objetivos del plan son, fomentar y coordinar los esfuerzos de los sectores público, privado y social para activar la economía nacional, orientar el desarrollo hacia la satisfacción de las necesidades básicas de las grandes mayorías, impulsar la producción hacia bienes socialmente necesarios, existencia de empleos suficientes para la población, mínimos de bienestar y mejor distribución del ingreso nacional. Dice textualmente, refiriéndose a la estrategia:

"Se basa en seis orientaciones generales que guiarán las acciones globales, sectoriales y regionales del plan, las cuales a grandes rasgos se sintetizan a continuación:

1. Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento, avanzando en tres líneas de acción:

- Ampliar la atención de las necesidades básicas.
- Elevar la generación de empleos asociada al crecimiento del producto.
- Promover en forma directa una mejor distribución personal del ingreso.

2. Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo para lograr:

- Aumentar la oferta de bienes y servicios básicos.
- Incrementar el grado de integración a través del desarrollo selectivo de la industria de bienes de capital.
- Vincular la oferta industrial con el exterior, impulsando la sustitución eficiente de importaciones diversificadas.

-Adaptar y desarrollar tecnologías y ampliar la capacitación para impulsar la producción y la productividad.  
-Aprovechar eficientemente la participación directa del Estado en áreas estratégicas y prioritarias para reorientar y fortalecer la industria nacional.

Un sector agropecuario que mejore los niveles de vida y participación social en el medio rural y asegure los alimentos básicos de la población. La estrategia enmarcada en el contexto más amplio del desarrollo rural integral contempla cuatro orientaciones generales:

- Otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra, incidiendo tanto en la continuación

del reparto agrario, como en la regulación de la tenencia e impulsar la organización de los productores.

-Mejorar los términos de intercambio del sector agropecuario con el resto de la economía y elevar el nivel de vida de la población rural.

-Aprovechar plenamente el potencial productivo de los suelos, elevar la productividad de la tierra, reorganizar los apoyos a la producción y garantizar la soberanía alimentaria de nuestro país.

-Articular eficientemente las actividades agrícolas, pecuarias y forestales entre sí y con el sector industrial y comercial.

Un sector de servicios más moderno y funcional a las necesidades de la producción y el consumo. La estrategia contempla:

-Integrar un sistema nacional de transportes y de comunicaciones, moderno y eficaz, en apoyo al desarrollo general del país.

-Promover un sistema nacional de abasto para reducir el intermediarismo excesivo entre producción y consumo.

3.-Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social. Ello se apoyará en tres orientaciones generales:

-Modificar la inercia de crecimiento de la ciudad de México.

-Promover la plena incorporación de las distintas regiones al desarrollo nacional.

-Movilizar y atender en el marco de fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio libre, la participación de la comunidad en el desarrollo regional.

4.-Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo, la cual considera:

-Aumento del ahorro interno.

-Racionalizar la asignación del ahorro.

-Reorientar las relaciones financieras con el exterior.

5.- Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional. La estrategia identifica cuatro áreas que requieren atención especial:

-Acrecentar el potencial de los recursos humanos.

-Integrar la ciencia y la tecnología en las tareas del desarrollo nacional.

-Preservar el medio ambiente y fortalecer el potencial del desarrollo de los recursos naturales.

-Fortalecer la cultura nacional.

6.- Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular al sector privado.

Para superar los retos nacionales, se requiere un Esta

do democráticamente fuerte, con capacidad de dirección y con posibilidades de generar procesos de participación social que refuercen a la propia sociedad. Se necesita un sector social que vaya organizando las actividades informales de la economía y fortalezca sus entidades productivas sobre bases duraderas de equidad y eficiencia, así como de un sector privado con imaginación creadora y disposición para responder con eficacia a las exigencias que plantea la realidad nacional actual."

En cada uno de los apartados siguientes, el Plan señala los medios a través de los cuales se proyecta alcanzar esos fines, estableciendo además los lineamientos a que habrán de sujetarse los planes sectoriales y regionales.

## 2.-Programas sectoriales, regionales, institucionales, especiales y anuales.

Los lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo van a ser detallados por los planes sectoriales, regionales, institucionales, los especiales que ordene el Ejecutivo Federal, y los anuales. A todos ellos la ley reglamentaria los llama programas, para diferenciarlos del primero.

Los planes sectoriales se refieren a las distintas ramas de la actividad económica y así nos encontramos con los relativos a la producción, construcción, transporte, progreso tecnológico, programas para los sectores agropecuario, forestal, industrial, turístico, etc. Lógicamente, su existencia además de encontrarse prevista en la ley, la debe proveer el Plan Nacional, y su contenido debe ser congruente con éste.

Este tipo de programas deben contener los mismos elementos que integran el plan general al que están subordinados, es decir, deben fijar prioridades y metas así como los medios y acciones para el logro de éstas; han de especificar los órganos o entidades responsables de su ejecución.

Su elaboración corresponde a las Secretarías de Esta-

do (excepción hecha de la Secretaría de Programación y Presupuestos), que de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sean competentes en la rama de que se trate, debiendo tomar en cuenta las propuestas de los gobiernos de los Estados y la opinión de las organizaciones de gobernados a que se refiere el artículo 20, vigilando la congruencia con los objetivos y prioridades señalados en el Plan Nacional.

Los programas de referencia pueden contener previsiones para un periodo mayor de 6 años, sin embargo su vigencia solo corresponde a este término. Su regulación normativa se encuentra en los artículos siguientes de la ley de la materia:

"Artículo 22.-El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo. Estos programas observarán congruencia con el Plan y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor."

"Artículo 23.-Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución."

El Plan vigente, al referirse a las políticas sectoriales dispone:

"El establecimiento de las bases para lograr un crecimiento más equilibrado, más justo y orientado a la satisfacción de las necesidades sociales, requiere de la formulación de políticas sectoriales que simultáneamente enfrenten los problemas urgentes de inflación, desequilibrio externo y desempleo, así como los problemas fundamentales de ineficiencia y baja productividad, insuficiencia de ahorro interno, escasez de divisas y desigualdad social entre personas y regiones.

En consecuencia, los lineamientos de estrategia y políticas sectoriales ponen una atención especial en la complejidad de las interrelaciones que se observan en los distintos aspectos económicos y sociales."

"El carácter integral de la forma como son visualizados los principales problemas económicos sectoriales y los lineamientos de política, responde a un conjunto de demandas prioritarias de la sociedad, e intenta, adicionalmente, hacer más viables y permanentes las soluciones que se proponen, al enfatizar el trasfondo estructural de dichos problemas y su pertenencia a un entorno político, económico y social."

Para la validez de los programas sectoriales que se elaboren y las reformas que a ellos se introduzcan, se requiere que unos y otras sean aprobados por el Presidente de la República y publicados en el Diario Oficial de la Federación, según lo disponen los artículos 29 y 30 de la Ley de Planeación.

Como a través del Sistema Nacional de Planeación se pretende lograr un desarrollo económico y social integral, el mismo debe comprender también los espacios territoriales en los que habrán de incidir el conjunto de acciones previstas en el Plan Nacional para alcanzar los objetivos que el mismo documento señala.

Ahora, los programas regionales ordenan las actividades económicas y sociales de aquellas demarcaciones espaciales que se consideren prioritarias y comprendan la jurisdicción territorial de varias entidades federativas.

El objetivo fundamental de estos proyectos es disminuir los desequilibrios provocados por la concentración de actividades productivas en polos iniciales de desarrollo, en detrimento de otras regiones.

Expresa el artículo 25 de la ley que se comenta:

"Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa."

En el capítulo relativo a política regional, el Plan Nacional para el periodo 1983-1988, fija como objetivos la descentralización de la vida nacional y lograr el desarrollo regional a fin de hacer participar en el proceso y ejecución de los programas a los Estados en que van a operar. Para lograr esos propósitos, el plan señala las siguientes acciones:

- "-Desarrollo estatal integral.
- Fortalecimiento municipal.
- La reordenación de la actividad económica en el territorio nacional."

Las regiones del país, a las que el Plan de referencia califica de estratégicas son: frontera norte, Mar de Cortés, suroeste y zona metropolitana de la Ciudad de México.

En cuanto a las metas que propone, menciona:

"La descentralización de la vida nacional, entendida como propósito político, tiene a la planeación regional del desarrollo como el medio idóneo para lograr la transformación territorial del país y exige decisiones firmes e inmediatas, cuyos frutos se consoliden en el largo plazo."

"En lo político, como principal objetivo de la descentralización, se está llevando a cabo de acuerdo a lo estipulado por el artículo 115 constitucional, la revisión y redistribución de las competencias entre las tres instancias de gobierno; en este contexto, la Federación asume su función como instancia rectora del desarrollo nacional, procurando la descentralización en el diálogo y coordinación con las entidades, en tanto que éstas y los municipios deberán continuar con su proceso de fortalecimiento.

En lo económico, la descentralización de la vida nacional, implica una redistribución geográfica más equitativa. Para ello, se establecen políticas tendientes a reubicar a lo largo del territorio, las actividades productivas, cuidando que las opciones de localización contribuyan efectivamente a distribuir los intercambios en el ámbito regional, para contrarrestar la concentración actual."

"La política de desarrollo regional tiene como ámbito geográfico fundamental a las entidades federativas que

integran la Nación. El propósito básico de esta política es lograr, tanto en lo económico como en lo social, dar plena vigencia al Federalismo, impulsando el desarrollo de las regiones en forma equilibrada."

La elaboración de los planes regionales corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto y deben ser aprobados por el Presidente de la República, como lo ordena el artículo 29 de la ley de la materia.

Formando parte de la política regional, el Plan actual dispone la creación de un sistema de planeación en cada entidad federativa, su funcionamiento debe ser congruente con los lineamientos de aquél y de los programas sectoriales; su propósito es que sea cada Estado el que administre su proceso de desarrollo, conviniendo con la Federación las acciones que procedan. Además cada sistema tendrá a su cargo la elaboración anual del Plan Estatal de Desarrollo y los planes municipales o subregionales, en los que se contemplen los convenios concertados con los gobernados a mediano o largo plazos.

La estructura orgánica del sistema mencionado se basa en el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), encargado de establecer los criterios para la congruencia entre los planes sectoriales y planes regionales en lo relativo a las propuestas de inversión federal que se realicen anualmente. Este órgano tiene también facultades para concertar y coordinar la planeación sectorial y regional en congruencia con los lineamientos básicos del Plan Estatal de Desarrollo.

Los planes especiales son los relativos a los conceptos prioritarios para obtener el desarrollo integral del país, que se fijan en el Plan Nacional, por ejemplo el Plan de Abasto que forma parte del Sistema Nacional para el Abasto; o bien aquellos que se refieran a ramas de la actividad económica cuya planeación incumba a dos o más dependencias de la Ad-ministra-



ción Pública Federal. El artículo 26 de la ley que se comenta, los define en los siguientes términos:

"Los programas especiales se referirán a las - prioridades del desarrollo integral del país - fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector."

La elaboración de estos programas corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto, debiendo ser aprobados por el Presidente de la República, como se prevé en el artículo 29 del ordenamiento antes citado.

Las entidades paraestatales como Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Lotería Nacional, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Siderúrgica Lázaro Cárdenas, etc., pueden, cuando así lo decide el Ejecutivo Federal, elaborar sus propios programas; éstos deben ser congruentes con los lineamientos del Plan Nacional y el programa sectorial correspondiente. Menciona el artículo 24 de la Ley de Planeación:

"Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento."

Estos programas deben ser aprobados por el titular del sector al que corresponda la entidad paraestatal, o bien por el Secretario de Programación y Presupuesto cuando no se encuentre agrupada en alguno de los sectores. Así lo disponen los dos últimos párrafos del artículo 29 de la ley que nos ocupa.

Los instrumentos jurídicos que llevan a la práctica -- los planes nacional, sectoriales, regionales, especiales e institucionales, son los planes anuales; en éstos se precisan cuales de las metas trazadas por aquéllos van a ser ejecutadas en el --

término de un año; rigen obligatoriamente las actividades de la Administración Pública Federal durante ese período y constituyen la base de los anteproyectos de presupuesto que cada dependencia o entidad debe elaborar. Dice la ley:

"Artículo 27.- Para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, registrarán, durante el año de que se trate las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que deberán elaborar conforme a la legislación aplicable."

Su formulación, como puede advertirse, corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto en el caso de que se refirieran a los programas regionales y especiales; a las demás secretarías cuando son relativos a programas sectoriales, o bien a las entidades paraestatales en tratándose de ejecutar planes institucionales.

Por último, todos y cada uno de los programas deberán especificar las cuestiones que serán objeto de coordinación con los Estados y de inducción y concertación con los gobernados. Son revisables periódicamente, pudiendo introducirse a ellos las adecuaciones que procedan, excepción hecha del programa anual.

Refiriéndose a estos programas, menciona el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988:

"Las acciones que compete ejecutar a la Administración Pública Federal, de acuerdo a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, serán precisadas anualmente a través de programas operativos donde se establecerán las acciones concretas, los responsables, los recursos asignados y las metas."

3.- Relación necesaria entre los programas, el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación.

En el Capítulo II del presente estudio, hemos visto que el Presupuesto de Egresos constituye un programa de trabajo de la Administración Pública Federal para un período de un año, en el que se precisan las cantidades de dinero que habrán de destinarse a sufragar los gastos que realiza y los ingresos necesarios para cubrirlos.

Dijimos también que el Presupuesto de Egresos forma parte de la planeación, ya que a través de él se ordenan decisiones, se expresan numéricamente los recursos que habrán de destinarse a la atención de cuestiones prioritarias, en otras palabras, se dice que gastos habrá de realizar el gobierno para satisfacer las necesidades públicas jerarquizadas en orden a la urgencia que su satisfacción represente, se señala cual será su costo y con que recursos se sufragarán.

Si los programas contienen los elementos de planeación a que nos hemos referido (objetivos, prioridades, asignación de recursos), el Presupuesto de Egresos también los contiene, solo que en números, de donde resulta que entre éste y aquéllos exista una relación indispensable, sobre todo con los programas anuales.

Podemos decir que de igual manera que los programas anuales son el instrumento de ejecución de los regionales, sectoriales, institucionales y especiales, el presupuesto es el instrumento financiero anual para lograr el cumplimiento de todos ellos, tan es así que, como se mencionó líneas arriba, el artículo 27 de la ley de la materia, señala que los planes anuales "servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable."

"El Plan anual no es un sustituto de los otros. Este es el plan de control, en el sentido de que es el único documento que al ser aprobado por el Parlamento (generalmente en forma de un Pre supuesto de Capital Anual), autoriza a los ministros a gastar dine ro; un plan de cinco a diez años no es un documento que autorice erogaciones, es solamente una manifestación de lo que se pretende hacer. El plan anual está funcionando como plan de control también, puesto que es el que compara, año con año, los recursos disponibles con los logros posibles. Está regido por los planes medios o largos, los cuales fijan su dirección, pero el plan anual es el do cumento operativo." ( 1 )

En esta forma, el presupuesto anual se encontrará basado on programas; la Cámara de Diputados al aprobar aquél, estará dando un apoyo popular a éstos, y la Administración Pública quedará responsabilizada de canalizar el gasto público a las actividades proyectadas, máxime si se tiene en cuenta que, en aquellos aspec tos que exigen del sector público la asignación de recursos, el ar tículo 126 constitucional dispone que "no podrá hacerse pago algu no que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado en ley posterior."

De lo anterior resulta que la ley de la materia imponga a los órganos de planeación la obligación de verificar la necesi ria vinculación entre los programas a su cargo, el presupuesto asignado y los resultados de su ejecución:

"Artículo 14.—La Secretaría de Programación y Pre supuesto tendrá las siguientes atribuciones:

VII.—Verificar periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diver sas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales a quo se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones -

---

( 1 ).— Lewis, W. Arthur. Ob. cit. p. 151.

detectadas y reformar, en su caso el Plan y los programas respectivos."

Además la fracción VIII del artículo 16 del mismo ordenamiento señala:

"Artículo 16.- A las dependencias de la Administración Pública Federal les corresponde:  
VIII.- Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar en su caso, los programas respectivos."

Por otra parte, la relación indispensable entre programas y Presupuesto de Egresos, permite a la Cámara de Diputados apreciar efectivamente la eficacia de la gestión pública en el cumplimiento de los mismos, al analizar la Cuenta Pública Anual; así lo prevé la fracción IV del artículo 74 constitucional, que en su parte conducente señala:

"Artículo 74.-Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:  
IV.-Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán responsabilidades de acuerdo con la ley."

Acorde con lo anterior, la Ley de Planeación establece el deber del Presidente de la República de informar al Congreso de la Unión de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional y los programas sectoriales y de los resultados obtenidos, y la obligación de la Cámara de Diputados de analizar las Cuentas Públicas relacionándolas con los objetivos y prioridades de los planes en su parte relacionada.

La falta de coincidencia entre los programas, sobre todo el anual, el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública, origina las consecuencias jurídicas a que haremos mención en el último apartado del presente estudio.

En este orden de ideas, la Cámara de Diputados actúa como órgano de control en el proceso de planeación.

Los planes deben también guardar una relación estrecha con la Ley de Ingresos de la Federación, ya que en ésta se deben considerar los recursos fiscales y los no tributarios, suficientes para que el Ejecutivo Federal esté en condiciones de lograr la ejecución de aquéllos. Estos ingresos deben ser asignados en concordancia con las prioridades del plan y su gestión conforme a los objetivos programados.

Lo anterior explica el contenido del artículo 70 de la Ley de Planeación:

"El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el Artículo 27 de esta ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo."

Por último, debemos considerar que el Presupuesto de Egresos reviste una gran importancia para obtener el desarrollo económico

co y social, ya que en él la Cámara de Diputados autoriza la política del gasto público trazada por el Ejecutivo Federal, uno de los principales instrumentos para lograr el cumplimiento de los planes. Dice en relación a este punto, el Plan Nacional vigente:

"El crecimiento y la estructura del gasto público coadyuvan a la mejor distribución del ingreso y del bienestar social, al manejo de la demanda agregada, al fortalecimiento de la posición económica externa, a la reorientación del desarrollo sectorial y regional y a la evolución general de la economía. En este sentido, el gasto público constituye un instrumento importante para llevar a cabo la estrategia del Plan."

Más adelante señala que los objetivos fundamentales de esta política son:

-Promover el desarrollo social mediante la generación de empleos, la prestación de servicios básicos y la reestructuración del sistema de subsidios con propósito de redistribución del ingreso.

-Inducir a través del nivel, estructura y calendarización del gasto, un comportamiento adecuado de la demanda interna acorde con los niveles que puede absorber la economía en condiciones de eficiencia y de financiamiento sano.

-Fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional.

-Promover una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas y del bienestar social, en el marco del fortalecimiento del Pacto Federal y del municipio libre.

-Asegurar la eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público.

Las medidas que permiten alcanzar estos propósitos, según el propio documento son:

"se reorientará la inversión pública sobre la base de criterios explícitos de generación de empleo: los sectores de comunicaciones y transportes, desarrollo rural y vivienda popular serán prioritarios, pues además de cumplir otros objetivos fundamentales de la estrategia permiten un uso intensivo de la mano de obra; asimismo se -

mantendrán los servicios básicos de bienestar social - en educación y salud;

- se cuidará que los contratos de obras del sector público favorezcan la máxima creación de empleo compatible con costos, restricciones tecnológicas y mecanismos efectivos de administración;
- se reestructurarán los subsidios e incentivos vía gasto a la actividad industrial y comercial, de tal manera que se induzca, de acuerdo con las orientaciones de la estrategia de cambio estructural, la selección de tecnologías intensivas en el uso de mano de obra, a esto coadyuvará en particular la supresión gradual del subsidio a través del precio de los energéticos; y,
- se mantendrán, en tanto no ocurra una recuperación suficiente de la actividad económica, los programas emergentes de empleo transitorio en obras urbanas o rurales de interés para la comunidad, con el propósito de evitar el deterioro del mercado laboral."

#### 4.-Ejecución del Plan y los programas. Intervención del sector social y del sector privado.

Una vez que los planes son formulados de acuerdo con el procedimiento que marca la ley, -que termina con la aprobación de los documentos respectivos por el Presidente de la República o por el titular de la dependencia coordinadora del sector, en el caso de los programas institucionales, y la publicación en el Diario Oficial de la Federación si se trata del Plan Nacional de Desarrollo o de los programas sectoriales, serán aplicables durante un período fijo de tiempo y su observancia será obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal y para las entidades paraestatales, según lo ordena el artículo 32 de la ley de la materia.

Sin embargo, ese deber no es absoluto; los órganos públicos no quedan obligados a acatar en forma exacta y precisa los términos de los planes, ya que éstos son esencialmente modificables cuando así se determine por las dependencias competentes como resultado de la revisión y evaluación periódica de esos documentos, situación que se contempla en los artículos 14 fracción VII, 16 fracción VIII ya transcritos, y 31 de la Ley de Planea-



ción. Este último dispone:

"El Plan y los programas sectoriales serán revisados con la periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias. Los resultados de las revisiones y, en su caso las adecuaciones consecuentes al Plan y los programas, previa su aprobación por parte del titular del Ejecutivo, se publicarán igualmente en el Diario Oficial de la Federación."

Por lo que toca a los programas anuales, estimamos que, debido a su vinculación con el Presupuesto de Egresos, no debe ser alterable, pues constituye un instrumento de ejecución para la Administración Pública Federal y porque, en caso contrario, la Cámara de Diputados vería obstaculizada su labor de control al analizar la Cuenta Pública.

En otro orden de ideas, hemos visto que cuando la Constitución instituye el Sistema Nacional de Planeación, otorga al Ejecutivo Federal facultades de decisión, más no de ejecución, de donde los planes por sí mismos, no producen efectos jurídicos directos e inmediatos, lo que no significa su imposibilidad de ser llevados a la práctica frente a los gobernados.

La ejecución de los planes se logra a través del ejercicio de las facultades de coordinación con las entidades federaivas; de inducción, en la que el Ejecutivo utiliza los medios de política económica de que dispone, y mediante la concertación con los grupos sociales y con los particulares. Todos estos medios para asegurar el cumplimiento de tales proyectos, se encuentran previstos en nuestro máximo ordenamiento legal y en la ley reglamentaria, a los que ya hemos hecho referencia en líneas precedentes. Sobre este punto menciona el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988:

"En el proceso de planeación, la instrumentación y ejecución del Plan constituye la etapa más difícil, particularmente en la situación que vive el país. Las acciones del Plan se instrumentarán a través de cuatro vertientes previstas en la Ley de Planeación:

la obligatoria, para el ámbito del sector público federal; la de coordinación, que incorpora las acciones en materia de planeación que el Gobierno Federal realice con los gobiernos de los estados; la de inducción, que se refiere al manejo de los instrumentos de política económica y social y su impacto en las acciones de los particulares; la de concertación, que comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares. A través de estas vertientes se define el carácter operativo de la estrategia y los lineamientos del Plan Nacional y se concreta la participación de la sociedad en la ejecución del Plan.

A lo largo del presente estudio se ha aludido a la importancia que tiene la participación de los gobernados en la elaboración de los planes, interviniendo al efecto en los foros de consulta popular; pues bien, en la fase de ejecución, la conducta que observen los particulares es trascendente, habida cuenta que ya no se limita al solo hecho de expresar opiniones y a señalar demandas sociales, sino que el cumplimiento de los proyectos se registra en la vida cotidiana de los individuos y grupos sociales. Supone como requisito sine qua non, tener conciencia crítica de nuestra realidad económica y social a fin de que, a partir del conocimiento de los objetivos planeados, solidarizarse a la acción pública.

Así por ejemplo, los industriales y comerciantes coadyuvan a la ejecución de los planes, mejorando su producción o la comercialización de sus productos, utilizando la tecnología adecuada para aumentar y mejorar su producción, lo que a su vez les permitirá obtener competitividad para sus productos en los mercados internacionales; o bien efectuando inversiones, sobre todo en actividades prioritarias, creando con ello más fuentes de trabajo, lo que además garantizará el abasto; desterrando prácticas de evasión fiscal; previniendo la contaminación del medio ambiente, celebrando convenios y contratos previstos en la Ley de Planeación, interviniendo en los foros de consulta popular.

Los sindicatos, cooperativas, empresas de trabajadores,

ojidos, contribuyen modernizando sus instalaciones, mejorando cuantitativa y cualitativamente su producción, canalizando sus actividades a las áreas prioritarias mencionadas en los planes, con certando con las dependencias oficiales competentes la realización de los actos previstos en los programas. Los medios de comunicación, al difundir las metas planeadas, colaboran para lograr el cumplimiento de los planes. Asimismo, los profesionistas, técnicos, científicos, maestros, cooperan al mejorar cualitativamente su actividad, desempeñándola con sentido de ética, o bien formando agrupaciones a través de las cuales presten sus servicios con el propósito de disminuir el analfabetismo, de asesorar gratuitamente o a costos mínimos a la población de escasos recursos. Los consumidores, modificando nuestros hábitos, evitando artículos o servicios suntuarios, fomentando en nuestra conducta el ahorro, etc., etc.

Ahora bien, como nuestra planeación es democrática, la ejecución de los planes debe comprender también el constante enjuiciamiento que los ciudadanos hagan de la eficacia de la actividad pública, y en su caso, la manifestación por parte de éstos, de los cambios que demanda la realidad nacional; deben también vigilar la auténtica sujeción de las actividades de la Administración al Plan y los programas, y la de éstos a la Constitución y leyes ordinarias.

Es indudable que la constante comunicación entre gobierno y gobernados es un elemento de gran importancia para el logro de los objetivos fijados en los planes; el contenido de éstos debe basarse efectivamente en las necesidades de la sociedad, expresadas en los foros de consulta popular o a través de los partidos políticos. En la medida en que las metas proyectadas tiendan a solucionar los problemas sociales y económicos, se obtendrá, primero, que los particulares y grupos sociales se adhieran a la acción pública, segundo, que los propósitos planeados incidan en beneficio de los destinatarios del poder público. Los planes de...

ben ser, por y para el pueblo, lo contrario solo constituye meras elugubraciones técnicas.

#### 5.- Responsabilidades de los funcionarios.

La Ley de Planeación, a fin de garantizar el cumplimiento de los planes y por ende asegurar el logro del desarrollo económico y social del país, regula las responsabilidades en que pueden incurrir los "funcionarios" de la Administración Pública Federal, con motivo del incumplimiento de las obligaciones que les impone, transgrediendo con ello el principio de legalidad que debe normar sus actos, haciéndose acreedores a las sanciones que el propio ordenamiento consigna.

Por principio debemos preguntarnos que entiende la ley por funcionario. Como este cuerpo legal nada dice al respecto, debemos remitirnos a la Constitución, encontrándonos con que ésta dejó de utilizar el término para sustituirlo por el de servidor público, con motivo de la reforma al Título Cuarto publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982, -- disponiendo en su artículo 108:

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables de los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Consti

tución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios."

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del precepto anterior, señala en su artículo segundo:

"Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales."

De acuerdo con ambos dispositivos debemos entender que en las hipótesis de responsabilidad que contempla la Ley de Planeación, pueden incurrir todas las personas que dentro de la Administración Pública Federal, incluidas las entidades paraestatales, desempeñen actividades comprendidas dentro del Sistema Nacional de Planeación, con motivo de conductas ilícitas que precisa, y las personas que en los términos de las Constituciones de los Estados de la República y de los Convenios de Coordinación Estatal resulten responsables por el incumplimiento de los términos de éstos últimos. Señala la ley que se comenta:

"Artículo 42.-A los funcionarios de la Administración Pública Federal, que en ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley, las que de ella se deriven a los objetivos y prioridades del Plan y los programas, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.

Los propios titulares de las dependencias y entidades promoverán ante las autoridades que resulten competentes, la aplicación de las medi-

das disciplinarias a que se refiere esta disposición."

"Artículo 44.- El Ejecutivo Federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven."

El artículo 44 solo señala como hecho punible el consistente en el incumplimiento del convenio de coordinación y de los acuerdos que del mismo se deriven; ahora, para la determinación de los sujetos responsables, pensamos que deberá estarse a lo que en esta materia dispongan las Constituciones de las entidades federativas.

El artículo 42 contempla tres hipótesis de ilicitud: la transgresión a las normas de la Ley de Planeación, la violación a sus disposiciones reglamentarias, y el incumplimiento de los objetivos y prioridades de los planes, a las que imputa responsabilidad administrativa, señalando como consecuencia de su comisión, la aplicación de sanciones de idéntica índole. Estas pueden consistir, desde medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, hasta la suspensión o remoción del cargo.

Por otra parte, la Ley Federal de Responsabilidades citada, amplía las conductas ilícitas en que pueden incurrir los servidores públicos que intervienen en el Sistema Nacional de Planeación, al hecho de que transgredan el deber de formular y ejecutar los presupuestos relacionados con los planes que corresponden a su competencia, aumentando a las sanciones previstas en la Ley de Planeación, la destitución del cargo, la aplicación de sanciones económicas y la inhabilitación temporal para desempeñar car-gos o comisiones en el servicio público. El primero de los ordenamientos aludidos expresa:

"Artículo 47.- Todo servidor público tendrá las -

siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas:

II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos; "

"Artículo 53.-Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.-Apercibimiento privado o público;

II.-Amonestación privada o pública;

III.-Suspensión;

IV.-Destitución del puesto;

V.-Sanción económica;

VI.-Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Quando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquéllos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres años a diez años si excede de dicho límite."

Por la trascendencia que tienen los planes y los graves perjuicios que la colectividad puede sufrir con motivo de hechos ilícitos que en relación con ellos puedan cometer los servidores públicos, tanto la Constitución como la Ley Federal de Responsabilidades contemplan conductas antijurídicas de mayor importancia y que son motivo de juicio político. Indica la Carta Magna:

"Artículo 109.-El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quines, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las si---

güentes prevenciones:

I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho."

La ley reglamentaria del Título IV constitucional precisa las violaciones que en materia de planeación lesionan los intereses públicos:

"Artículo 7.-Redundan en perjuicio de los intereses públicos y de su buen despacho:

VIII.-Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal."

El Congreso de la Unión es la autoridad competente para valorar la gravedad de esa conducta ilícita.

Como hemos mencionado en apartados anteriores, la Cámara de Diputados debe analizar la Cuenta Pública relacionándola con el Presupuesto de Egresos relativo al ejercicio al que la primera se refiera, con los planes anuales, con los demás programas, y con los objetivos y prioridades referentes a las materias objeto de esos documentos de planeación. En el caso de detectar discrepancias entre la Cuenta, los programas y el Presupuesto, es procedente la determinación de responsabilidades, en los términos de los artículos de la Ley Federal de Responsabilidades a que hemos hecho referencia.

En tratándose de actos ilícitos cometidos en el proceso de planeación, que lesionen gravemente los intereses públicos fundamentales o su buen despacho, todos los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal, los Jefes de Departamentos Administrativos, el Jefe del Departamento del Distrito -



Federal, y los Directores de las entidades paraestatales pueden - incurrir en ellos, y su responsabilidad es materia de juicio político, de acuerdo con el artículo 110 constitucional, que en su primer párrafo dispone textualmente:

"Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones - asimiladas a éstas y fideicomisos públicos."

El titular del Poder Ejecutivo Federal, aún cuando es - quien encabeza la conducción de la planeación, no es responsable, ya que en los términos del artículo 108 solo puede ser acusado de traición a la patria y delitos graves del orden común, pero en - cambio, sí pueden serlo los Gobernadores de los Estados por violaciones graves a la Ley Federal de Planeación o por manejo indebido de los fondos y recursos federales, de acuerdo con el segundo párrafo del propio artículo 110:

"Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, solo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda."

Tramitado el juicio político, si la resolución que le ponga fin es condenatoria, las sanciones aplicables pueden ser la

destitución del cargo o la inhabilitación para continuar en el — servicio público hasta por el término de 20 años, como lo contempla el tercer párrafo del artículo antes citado y la Ley Federal de Responsabilidades en su artículo 8o .

A través de las normas jurídicas a que nos hemos referido en este apartado, se refuerza el carácter obligatorio del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas, frente a todos los órganos y servidores públicos que intervienen en el Sistema Nacional de Planeación, asegurándose así, en buena medida el cumplimiento de esos proyectos y la marcha de la sociedad y la economía hacia el desenvolvimiento integral del país.

C O N C L U S I O N E S .

1.- Con base en el estudio de las Constituciones de Francia, de la República Popular China, de la URSS y de los Estados Unidos Mexicanos, la planeación es una institución jurídica que ordena las decisiones y acciones de gobernantes y gobernados, para obtener determinados objetivos considerados como prioritarios por la nación, mediante la utilización racional de los recursos humanos, naturales, financieros, tecnológicos y científicos, a fin de conseguir el desenvolvimiento económico y social.

2.-Jurídicamente, la distinción entre planeación imperativa y planeación indicativa no es posible fincarla en orden a la forma de gobierno totalitario o democrático que tengan los Estados que practiquen una u otra, sino que debe basarse en el tipo de régimen económico que prevea su Constitución Política, en las libertades económicas y garantías que en favor de los gobernados otorgue, y, fundamentalmente en el alcance de las facultades que señale a los órganos del Poder Ejecutivo y a los efectos jurídicos que los planes produzcan o sean susceptibles de generar frente a los gobernados.

3.- Normalmente la planeación imperativa emana de órganos de la Administración Pública investidos de facultades de decisión y ejecución, produciendo como efectos los que se atribuyen a los actos autoritarios, que manifiestan el jus imperii del Estado, la preponderancia del poder público sobre los demás poderes que existan en la colectividad; por tanto la eficacia jurídica de este tipo de planeación no requiere la existencia de la voluntad de los obligados a acatarla.

4.- La planeación indicativa es la que llevan a cabo los órganos del Poder Ejecutivo de un Estado, facultados por el Derecho Positivo para decidir el contenido de los planes y para inducir a los gobernados a que se unan a la acción pública a fin de conseguir las metas proyectadas.

5.- Si bien es cierto que en la planeación indicativa la sola elaboración de los planes no genera inmediatamente obligaciones a cargo de los gobernados, ello no desvirtúa su carácter jurídico, puesto que en primer lugar, ese efecto es susceptible de presentarse con posterioridad, cuando los particulares o grupos sociales, en forma libre, acuerdan o conciertan con los órganos estatales el cumplimiento de esos programas. En segundo lugar, la Administración Pública posee instrumentos de política económica para influir en las acciones y decisiones de los gobernados, persuadiéndolos a efecto de que concurran en el logro de los propósitos planeados.

6.- En el cúmulo de atribuciones que en materia económica otorgó el Congreso Constituyente de 1916-1917 al Estado Mexicano, se advierte con toda claridad la responsabilidad de éste de conducir la actividad económica nacional para obtener el desenvolvimiento integral del país. Las recientes reformas a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de nuestra ley fundamental, sistematizan y definen esas facultades, cimentando a nivel constitucional los puntos normativos sobre los que habrá de basarse nuestra economía, otorgando al Estado la rectoría de ésta, estableciendo su significado y alcance, así como un régimen de seguridad jurídica para los gobernados.

7.- De acuerdo con el artículo 26 de nuestra Constitución, la planeación es democrática porque su existencia jurídica está subordinada a la participación popular en el proceso de elaboración, ejecución y revisión de los planes de desarrollo. El contenido de éstos no puede ser decidido unilateralmente por el Poder Ejecutivo Federal.

8.- Siendo la planeación una de las actividades en que se traduce la rectoría del Estado, debe ceñirse a los principios constitucionales que rigen a ésta, entre los cuales se encuentran las limitaciones que al ejercicio del poder público implican las garantías individuales y sociales, de donde resulta que se trate -

de una planeación indicativa frente a los gobernados.

9.- Es cierto que la Constitución de nuestro país otorga al Ejecutivo Federal facultades de decisión, a él corresponde determinar en definitiva el contenido de los planes, previa la consulta popular correspondiente; sin embargo, no se encuentra autorizado para imponer por sí y ante sí, su cumplimiento a los gobernados.

10.- En nuestro país, los planes de desarrollo no contienen disposiciones unilaterales, imperativas y coercibles, por ende, su observancia no es obligatoria para los gobernados. Para que produzcan consecuencias de derecho se requiere que exista un acuerdo - de voluntades, la del Órgano estatal competente manifestada en ejercicio de la facultad de concertación que le atribuye la Ley de Planeación, y la del particular o grupo social.

BIBLIOGRAFIA.

AFTALION, R. ENRIQUE. "El Derecho Penal Social-Económico en el VI Congreso Internacional de Derecho Penal (Roma, 1953), en "Derecho Penal Administrativo." Ediciones Arayú, Buenos Aires, 1955.

BARRE, RAYMOND. "El Desarrollo Económico". Traducción de Julieta - Ramos. Editorial Fondo de Cultura Económica. Décima reimpresión. México, 1982.

BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. "Derecho Procesal Fiscal". Editorial Antigua Librería Robledo. México, 1970.

BURGOA, IGNACIO. "Las Garantías Individuales". Decimosexta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.

BURGOA, IGNACIO. "Derecho Constitucional Mexicano" Primera edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1973.

CARPISO, JORGE. "La Democracia y la Clasificación de las Constituciones. Una propuesta", en "Partidos Políticos y Democracia en Iberoamérica" Universidad Nacional Autónoma de México. México, -- 1981.

CECENA CERVANTES, JOSE LUIS. "Introducción a la Economía Política de la Planificación Económica Nacional" Segunda reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1980.

CROSSMAN, R.H.S. "Biografía del Estado Moderno". Traducción de J.A. Fernández de Castro. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1978.

DE LA CUEVA, MARIO. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". Tomo - I, octava edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.

DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. "Derecho Financiero Mexicano". Tercera edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1968.

DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. "Cien tesis sobre México". Editorial Grijalbo, S. A. México 1982.

DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. "Estudios de Derecho Constitucional" Partido Revolucionario Institucional. México, 1981.

DOUGLAS C., NORTH. "Una Nueva Historia Económica. Crecimiento y bienestar del pueblo de los Estados Unidos". Traducción de Francisco Bustelo y García del Real. Editorial Tecnos. Madrid, 1969.

EBENSTEIN, WILLIAM. "Los Ismos Políticos Contemporáneos". Traducción de Salvador Giner y Patricia Rubio. Segunda edición. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1975.

ELLMAN, MICHAEL. "La Planificación Socialista". Traducción de Carlos Cruz Arjona. Primera edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1983.

FLORES ZAVALA, ERNESTO. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". Decimo segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1970.

FRAGA, GABINO. "Derecho Administrativo". Decimocuarta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1971.

GIANNINI, A.D. "Instituciones de Derecho Tributario". Traducción de Fernando Sainz de Bujanda. Editorial de Derecho Financiero. -- Madrid.

HEIMAN, EDUARD. "Teoría Social de los Sistemas Económicos". Traducción de Santiago Martínez Haba. Editorial Tecnos. Madrid, 1968.

KELSEN, HANS. "Teoría General del Estado". Traducción de Luis Legas Lacambra. Editorial Nacional. México, 1959.

LANGE, OSKAR. "Ensayos sobre Planificación Económica". Editorial Ariel. Madrid, 1970.

LANGE, OSKAR. "Economía Política del Socialismo", en "Problemas de Economía Política del Socialismo". Traducción del inglés de Florentino M. Torner. Primera edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. Colombia, 1976.

LEWIS, W. ARTHUR. "Teoría de la Planificación Económica". Tr. de Esperanza del Castillo Paredes. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1981.

LOEWESTEIN, KARL. "Teoría de la Constitución". Traducción de Alfredo Gallego Anabitarte. Editorial Ariel. Barcelona, 1964.

MARQUET GUERRERO, PORFIRIO. "La Estructura Constitucional del Estado Mexicano". Universidad Nacional Autónoma de México. México, -- 1975.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. "El Problema Agrario de México". Decimo quinta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1974.

- MYRDAL, GUNNAR."Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas". Traducción de Ernesto Cuesta y Oscar Soberón. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1979.
- OROZCO, WISTANO LUIS."Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos". Tomo II. Imprenta El Tiempo. México 1895.
- RAMOS, SAMUEL. "Apéndice", Obras Completas. Tomo I. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1975.
- RANQUEL COUTO, HUGO."El Derecho Económico". Primera edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.
- RANQUEL COUTO, HUGO."La Teoría Económica y el Derecho". Cuarta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.
- RIGHI, J.A. ESTEBAN." El Derecho Penal y su función en el ámbito de regulación económica en los países desarrollados", en "Estudios de Derecho Económico." Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1979.
- ROBERTSON M., ROSS."Historia de la Economía Norteamericana". Traducción de Nina de Kalada y Enrique Alt. Editorial Bibliográfica Argetina. — Buenos Aires, 1959.
- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. "Teoría General del Estado". Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1968.
- ROUAIX, PASTOR."Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917". Gobierno del Estado de Puebla. Puebla, 1945.
- SERRA ROJAS, ANDRES."Derecho Administrativo". Tomos I y II. Sexta edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1976.
- SMITH, CARL."Teoría de la Constitución". Editora Nacional. México, 1966.
- TENA RAMIREZ, FELIPE."Derecho Constitucional Mexicano". Novena edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1968.
- TIMBERGEN, JAN. "La Planeación del Desarrollo". Traducción de Javier Márquez. Sexta reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1974.
- TRUEBA URBINA, ALBERTO."Nuevo Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa, S. A. México, 1974.
- VARIOS. "El Derecho en los Planes de Desarrollo Económico y Social en México". Revista de la Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1964.
- WITKER, JORGE. "Derecho Económico". Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1981.



## LEGISLACION

Código Fiscal de la Federación.  
Constitución de Francia de 1946.  
Constitución de Francia de 1958.  
Constitución de la República Popular China de 1982.  
Constitución de la U.R.S.S. de 1977.  
Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.  
Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.  
Ley de Monopolios.  
Ley de Planeación.  
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.  
Ley Federal de Protección al Consumidor.  
Ley sobre Planeación General de la República.

## JURISPRUDENCIA

'Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes' Mayo Ediciones. México, 1975.  
Semanario Judicial de la Federación. Séptima Epoca. Volúmenes 139-144.

## DOCUMENTOS

Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917. Tomos I y II.  
Discurso pronunciado por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado en el Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, -- 1980.  
Plan Global de Desarrollo 1980-1984. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1980.  
Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1983.  
Planes Políticos y otros documentos. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1980.

"Problemas Prácticos de la Planificación Centralizada". -  
Ponencia presentada por Carlos Rafael Rodríguez en el Sim  
posio Internacional de Planeación para el Desarrollo. Se-  
cretaría de Programación y Presupuesto. México, 1980.