



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ ARAGON ”

927

**“ HISTORIA Y EXAMEN DEL
ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL ”**

T E S I S

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

MA. ELENA MARROQUIN HERNANDEZ

MEXICO, D. F., NOVIEMBRE DE 1987.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
DER 927
FACULTAD NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

PARAGRAFOS

"HISTORIA Y EXAMEN DEL
ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL"

T E S I S

que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta

MA. ELENA MARGOLIN HERNANDEZ

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ARAGON".

"HISTORIA Y EXAMEN DEL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL".

ALUMNO: MARROQUIN HERNANDEZ MA. ELENA.

No. DE CUENTA: 7709861-8.

AL P. ANTONIO RIOS CHAVEZ, C.O., CON
MI MAS GRANDE CARINO, ADMIRACION Y -
AGRADECIMIENTO, PORQUE EN MIS HORAS-
DE DESALIENTO LO HE TENIDO A MI LADO.

A MIS HIJOS OMAR, ADRIANA Y DIANA ELENA, QUE CON SU
AMOR Y ALEGRIA ME ESTIMULARON PARA SEGUIR ADELANTE;
SIN OLVIDARME QUE DIOS CON SU BONDAD INFINITA, ME -
MARCO ESTE CAMINO QUE HE PODIDO SEGUIR GRACIAS A EL.

A:

SR. MINISTRO CARLOS DE SILVA NAVA.

" MAGISTRADO HILARIO BARCENAS CHAVEZ.

" MAGISTRADO SAMUEL HERNANDEZ VIAZCAN.

" MAGISTRADO JOSE MENDEZ CALDERON.

SRA. JUEZ MA. YOLANDA MUGICA GARCIA

SR. LIC. CARLOS RONZON SEVILLA.

QUE HAN SIDO MIS MEJORES MAESTROS EN EL TRANSCURSO
DE TODA MI CARRERA, COMO UN EJEMPLO A SEGUIR.

AL LICENCIADO JESUS CASTILLO SANDOVAL, MAESTRO Y AMIGO,
CON MI ETERNO AGRADECIMIENTO POR SU DIRECCION, PACIEN--
CIA Y ESTIMULO QUE ME HA PROPORCIONADO.

A TODOS MIS MAESTROS Y COMPAÑEROS DE LA ESCUELA NACIONAL
DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ARAGON".

A MIS COMPAÑEROS DE TRABAJO QUE LABORAN EN LOS JUZGADOS
PRIMERO DE DISTRITO EN EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA -
DE TRABAJO Y SEGUNDO DE DISTRITO EN EL DISTRITO FEDERAL
EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

A MIS PADRES.

A MI HERMANO.

A DONY:

QUIERO AGRADECERLE -
INFINITAMENTE SU GRAN AYUDA
Y COMPRESION, LO QUE HIZO-
POSIBLE QUE LLEGARA A FINA-
LIZAR MI CARRERA.

A TODA MI FAMILIA.

I N D I C E .

INTRODUCCION.- Pág. 1

CAPITULO I.-

ORIGEN Y ANTECEDENTES DEL ARTICULO 28 -
CONSTITUCIONAL.

1.1.- Antecedentes constitucionales e -
Históricos del artículo 28.- " 5

CAPITULO II.-

EVOLUCION DEL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL
EN EL PERIODO DE 1917 A 1982.

2.1.- Aspectos socio-económicos y políticos
que influyeron en las reformas legis-
lativas del artículo 28 constitucional.-. " 15

2.2.- Análisis del proyecto de iniciativa -
de 1978.- " 28

2.3.- Análisis del proyecto de iniciativa -
de 1982.- " 35

CAPITULO III.-

ESTUDIO SOBRE LA SISTEMATICA JURIDICA DEL -
ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL EN CUANTO A SU -
UBICACION DENTRO DEL CAPITULO DE LAS GARAN-
TIAS INDIVIDUALES.

3.1.- Concordancia con el artículo 28 - constitucional con otros artícu-- los de la Carta Magna.-	Pág. 50
---	---------

CAPITULO IV.-

LEYES ORDINARIAS DERIVADAS DEL ARTICULO
28 CONSTITUCIONAL.

4.1.- Enumeración y breve análisis de - áreas estratégicas.-	" 57
4.2.- Crítica al artículo 28 constitucional.-	" 89
CONCLUSIONES.-	" 92
INDICE.-	" 95
BIBLIOGRAFIA.-	" 97

I N T R O D U C C I O N .

El estudio de los temas constitucionales, es -- siempre un tema de actualidad.

En este trabajo que hoy presento como tésis profesional, la investigación versa sobre el origen, desa--rrollo y evolución del artículo 28 de la Constitución General de la República. Algunos tratadistas han dado en llamar a este artículo, como el capítulo económico de la Constitución y la denominación no es incierta, pues el - precepto señala los mecanismos fundamentales del sistema financiero del País.

Antes de 1982, el artículo 28 solo tenía la - - importancia de prohibir los monopolios, con las excepciones que consignaba en favor del Gobierno Federal. Sin - embargo, a partir de esa fecha, el Estado se reservó en exclusiva la prestación del servicio público de banca y crédito.

Ahora bien, desde su vigencia hasta nuestros -- días, la Constitución de 1917, ha sufrido alrededor de - cuatrocientas reformas. Si estas reformas las apreciamos desde el punto de vista de Ferdinand Lassalle, ten--dríamos que convenir con él en su afirmación de que la - Constitución no es mas que la suma de los factores rea--

les del poder, imperantes y vigentes en una sociedad y - época determinadas. Pero no todas esas reformas a nuestra Carta Fundamental se han ejecutado porque se modifican los factores reales del poder. En efecto, tenemos tres aspectos teóricos del mecanismo de una reforma constitucional: a) cuando se modifican los factores reales del poder; b) cuando grupos emergentes son captados por la Constitución; y, c) por actitudes populistas del Presidente de la República.

Resulta claro que la expropiación de la banca - privada, llevada a cabo en septiembre de 1982 y la consiguiente reforma al artículo 28 constitucional, en el sentido de que el servicio público de banca y crédito, solo lo puede ejercer el gobierno, se debió a la modificación de uno de los factores reales del poder.

En efecto, hasta antes de esa fecha, los bancos en México, se habían convertido en instrumentos financieros altamente especulativos, que agudizaban la crisis de la baja de los precios del petróleo y el endeudamiento - externo.

De hecho, los banqueros mexicanos, se habían -- convertido en un grupo de presión, pues el afán de incrementar sus intereses económicos, en detrimento de la economía nacional, llevó al gobierno, o mejor dicho, al po-

der político, a perder el equilibrio en la economía. --
Era urgente recuperarlo y no poner en peligro la estabi-
lidad social. Entonces el mecanismo jurídico, se puso -
en movimiento para plasmar en la Constitución, que el --
ejercicio de ese factor real del poder, solo correspon--
día al gobierno.

Recordemos que la estabilidad social no es mas-
que el equilibrio de fuerzas. Pero no se trata de un --
equilibrio estático; resulta de la capacidad del orden -
para integrar las fuerzas en movimiento.

Ya en su antecedente de la Constitución de - --
1857, en la sesión del 14 de agosto de 1856, el señor Ma
ta calificó al artículo 28 constitucional como "el gran-
principio económico que ha de salvar a este País y lo ha
de poner en el camino de su prosperidad".

En efecto, desde cualquier punto de vista del -
que se quiera analizar este precepto, y esto en la actua
lidad, no puede negarse que marca principios fundamenta-
les en los que debe basarse el edificio de la economía -
nacional, el espíritu que debe guiar y motivar las rela-
ciones económicas en el seno de la sociedad.

Reside ahí lo interesante que resulta analizar-
las figuras que contempla esta norma, a la que, afortuna
damente, se le ha dado la importancia que tiene en los -

últimos años, básicamente desde el año de 1983, en que -
sufrió una reforma general, junto con lo que los doctri-
narios llaman el "capítulo económico" de la Constitución.

Ciertamente, la crisis económica internacional-
y el amargo despertar del petrolizado sueño de la abun-
dancia de los mexicanos, obligaron al Estado a adecuar a
la Constitución, dinámica como norma de Derecho que es,-
a la nueva problemática económica nacional y a la activi-
dad del Estado, tanto en lo interno como en el concierto
internacional, que es a lo que, en nuestra opinión, res-
ponde la nueva estructura del mencionado "capítulo econó-
mico".

No obstante lo interesante que sería analizar -
todo el capítulo, únicamente me centraré al estudio del-
artículo 28 constitucional, desde su proceso de creación
en el Constituyente de Querétaro (1917), hasta la confor-
mación actual que le dió el Poder Revisor de la Constitu-
ción; los aspectos socioeconómicos y políticos que influ-
yeron en su reforma; su ubicación como garantía indivi-
dual; la legislación que, con fundamento en el mismo, ha
dictado el Congreso de la Unión; la concordancia que tie-
ne con otros preceptos de la Carta Magna; y, por último,
un comentario-crítica a su conformación actual, específi-
camente a su párrafo cuarto.

C A P I T U L O I.

ORIGEN Y ANTECEDENTES DEL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL.

1.1 Antecedentes constitucionales e históricos del artículo 28.

Los principales antecedentes constitucionales e históricos del artículo 28 de la Constitución de 1917, son los que a continuación se indican.

PRIMER ANTECEDENTE:

Artículo 171, fracción XI; 172, fracción IX y, 335, inciso quinto, de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

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

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

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

IX.- No puede el Rey conceder privilegio exclusivo a persona ni corporación alguna.

Artículo 335.- Tocará a estas diputaciones (provinciales):

Quinto.- Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados; y, fomentar la agricultura

tura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos.

SEGUNDO ANTECEDENTE:

Artículo 79, fracción XXVI, del primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842.

Corresponde al Congreso Nacional: XXVI.- Fomentar y proteger la industria nacional, concediendo exenciones y prohibiendo la importación de los artículos y efectos que se manufacturen o exploten en la República.

TERCER ANTECEDENTE:

Artículo 52, fracción XVII; y, 35, fracción VI, del voto particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México el 26 de agosto del mismo año.

Artículo 52.- La Constitución otorga a los derechos del hombre, las siguientes garantías:

XVII.- Quedan abolidos todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones.

Artículo 35.- Toca exclusivamente al Congreso -
General:

VI.- Dictar leyes sobre negocios eclesiásticos, libertad de imprenta, propiedad literaria, privilegios -

exclusivos a los descubridores o perfeccionadores de algún arte u oficio, sistema de monedas, pesos y medidas, naturalización, adquisición de bienes raíces por extranjeros, colonización y delitos contra la independencia y forma de gobierno; arreglar el comercio de la República con el extranjero y, de los Estados entre sí, fijar el valor y uso del papel sellado; arreglar uniformemente en toda la República los derechos de amonedaación; establecer postas y correos, y conceder amnistías e indultos generales en los delitos arriba mencionados, y en los que sean del conocimiento de la Suprema Corte.

CUARTO ANTECEDENTE:

Artículo 13, fracciones IV y V; 61 y 70, fracciones XX y XXIV, del Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842.

Artículo 13.- La Constitución reconoce en todos los hombres los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, otorgándoles en consecuencia, las siguientes garantías:

IV.- Queda prohibido todo privilegio para ejercer exclusivamente cualquiera género de industria o comercio, a excepción de los establecidos o que se establecieren en favor de los autores, introductores o perfec--

cionadores de algún arte u oficio.

V.- Quedan abolidos todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones.

Artículo 61.- Se necesita el consentimiento de la mayoría de las Asambleas, para toda ley que imponga prohibiciones al comercio o a la industria, o que derogue o dispense las que existan, o que acuerde el arrendamiento de una renta general.

Artículo 70.- Corresponde exclusivamente al Congreso Nacional:

XX.- Conceder conforme a las leyes, privilegios exclusivos por un tiempo que no exceda de diez años, a inventores, introductores o perfeccionadores de alguna industria útil a toda la Nación, oyendo previamente a la mayoría de las asambleas de los Departamentos y tomando en consideración el perjuicio que pueda resultar a algunos.

XXIV.- Fomentar y proteger la industria nacional, concediendo exenciones, o prohibiendo la importación de los artículos y efectos que la perjudiquen.

QUINTO ANTECEDENTE:

Artículo 67, fracción I; y, 87, fracción XXVII, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida con--

forme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, -- sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y -- publicadas por el Banco Nacional el día 14 del mismo mes y año.

Artículo 67.- No puede el Congreso: I.- Derogar, ni suspender las leyes prohibitivas de la introducción -- de géneros y efectos judiciales a la industria nacional -- sin el consentimiento previo de las dos terceras partes -- de las Asambleas Departamentales.

Artículo 87.- Corresponde al Presidente de la -- República:

XXVII.- Conceder privilegios exclusivos conforme a las leyes, a los inventores, introductores o perfeccionadores de algún arte o industria útil a la Nación.

SEXTO ANTECEDENTE:

Artículos 38 y 68 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México, el 15 de mayo de 1856.

Artículo 38.- Quedan prohibidos todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones.

Artículo 68.- No habrá otros privilegios para --

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

SEPTIMO ANTECEDENTE:

Comunicación de José María Lafragua a los Gobiernos de los Estados con la que les remite el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, fechada en la ciudad de México el 20 de mayo de 1856.

Octavo párrafo.- Parte conducente.- En esta Sección (de Garantías Individuales) ...se prohíben todos los monopolios, las distinciones, los privilegios perjudiciales, las penas degradantes y los préstamos forzosos...

OCTAVO ANTECEDENTE:

Dictámenes y Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechados en la ciudad de México el 16 de junio de 1856.

Trigésimo octavo párrafo del Dictámen.- Parte -

conducente.- Nuestras leyes, en efecto, muy poco o nada han hecho en favor de los ciudadanos pobres y trabajadores; los artesanos y los operarios del campo no tienen elementos para ejercer su industria, carecen de capitales y de materias, están subyugados por el monopolio, luchan con rivalidad y competencias invencibles, y son en realidad tristes máquinas de producción para el provecho y ganancia de los gruesos capitalistas. Merecen que nuestras leyes recuerden alguna vez que son hombres libres, ciudadanos de la República, miembros de una misma familia.

Artículo 17 del Proyecto.- La libertad de ejercer cualquier género de industria, comercio o trabajo -- que sea útil y honesto, no puede ser coartada por la ley, ni por la autoridad, ni por los particulares, a título de propietarios. Exceptuándose los casos de privilegio exclusivo concedido conforme a las leyes, a los inventores, perfeccionadores o introductores de alguna mejora.

Artículo 20.- No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria.

NOVENO ANTECEDENTE:

Artículo 28 de la Constitución Política de la -

República Mexicana, sancionada por el Congreso General -
Constituyente el 5 de febrero de 1857.

No habrá ni monopolios, ni estancos de ninguna-
clase, ni prohibiciones a títulos de protección a la in-
dustria. Exceptuándose únicamente, los relativos a la -
acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios -
que, por tiempo limitado, conceda la ley a los invento--
res o perfeccionadores de alguna mejora.

DECIMO ANTECEDENTE:

Artículo 75 del Estatuto Provisional del Impe--
rio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec, el 10 -
de abril de 1865.

Ninguna exención ni modificación de impuestos-
puede hacerse, sino por una ley.

DECIMO PRIMER ANTECEDENTE:

Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustia-
no Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro, el pri-
mero de diciembre de 1916:

Cuadragésimo párrafo del Mensaje, parte condu--
cente.- Con estas reformas el artículo 17, con la que -
se consulta para el artículo 28 a fin de combatir eficaz-
mente los monopolios y asegurar en todos los ramos de la
actividad humana la libre concurrencia, la que es indis-

pensable para asegurar la vida y el desarrollo de los -- pueblos... espera fundadamente el Gobierno de mi cargo,-- que las instituciones políticas del País, responderán sa tisfactoriamente a las necesidades sociales...

Artículo 28 del Proyecto.- En la República Me- xicana, no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de - protección a la industria, exceptuándose únicamente los- relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telé- grafos, radiotelegrafía, y a los privilegios que por de- terminado tiempo se concederán a los autores y artistas- para la reproducción de sus obras, y a los inventores y- perfeccionadores de alguna mejora, para el uso exclusivo de sus inventos.

En consecuencia, la ley castigará severamente,- y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concen- tración o acaparamiento en una o pocas manos de artícu-- los de consumo necesario, con el objeto de obtener el al za de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción,- industria o comercio, o servicios al público; todo acuer do o combinación de cualquier manera que se haga, de pro- ductores, industriales, comerciantes y empresarios de -- transportes o de algún otro servicio, para evitar la - -

competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y en general, a todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de determinada clase social. (1)

1.- Los Derechos del Pueblo Mexicano. Antecedentes y Evolución de los artículos 28 al 53 constitucionales. - Tomo V. Págs. 11 a 14.

C A P I T U L O I I .

EVOLUCION DEL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL EN EL PERIODO -
DE 1917 A 1982.

2.1.- Aspectos socio-económicos y políticos que influyeron en las reformas legislativas del artículo 28 - constitucional.

En el estudio del presente artículo, es obligatorio hacer algunas referencias a fuentes importantes, o bien, acontecimientos que fueron factores de influencia para la elaboración del artículo 28 constitucional, es así que antes de entrar al análisis respectivo, me permito presentar el texto original que fue aprobado por el Constituyente del 17.⁽²⁾

Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos - no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni - - exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía; a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal,

2.- Estadísticas Históricas de México. Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Tomo I, México, 1985. Págs. 279 a 297.

y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

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

No constituye monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.

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

El maestro González Oropeza⁽³⁾ nos señala que este artículo no pretendió ni pretende definir los monopolios, aunque históricamente se han equiparado y exceptuado de tal concepto a actividades de diversa índole. Por ello, la redacción del actual artículo vigente y que mas adelante se analizará, prefiere utilizar el término-

3.- Varios Autores.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. U.N.A.M. 1a. Edición. México, 1985. Pág. 79.

de prácticas monopólicas.

Ahora bien, como se desprende de la lectura del primer párrafo en cuestión, se observa que la acuñación de moneda ha constituido un monopolio legal, es decir, - se ha permitido y no prohibido, desde la Constitución de Cádiz de 1812. Lo mismo ha ocurrido con la emisión única de billetes, através del Banco de Estado que no fuera incluido hasta la Constitución de 1917, como consecuencia de la crisis bancaria de 1908, así como debido a la participación del constituyente Rafael Nieto en 1917.

Actividades como la enseñanza y el ejercicio de profesiones, fueron igualmente considerados como monopolios legales, según el voto de la minoría del Proyecto de Constitución de 1842. A estos conceptos se agregaron, también en 1842, los llamados privilegios a inventores y autores.⁽⁴⁾

La doctrina derivada de la Constitución de 1857 definió a los monopolios y a los privilegios. Mariano Coronado y Eduardo Ruiz, basándose en la definición de Hugo Grocio, consideraron al monopolio como un permiso concedido por la ley o por una autoridad para tener el derecho exclusivo de fabricar, comprar o vender objetos-

4.- Op. Cit.

u ofrecer servicios que estén en el mercado. Por su --- parte, un privilegio es un permiso para hacer, fabricar- o usar algún objeto, en forma exclusiva. Para aprove--- char de sus productos, por tiempo limitado. Es decir, - el monopolio se prohíbe generalmente porque limita la li bertad de trabajo, industria y comercio, mientras que en el privilegio, como lo es toda patente de invención o de recho de autor, se permite la explotación exclusiva, co- mo un estímulo a la autoridad y a la creatividad. (5)

Esta clara distinción mencionada en el párrafo- anterior, fue recogida y plasmada en el artículo en estu dio, por el Constituyente del 17.

Pero siguiendo con el análisis de los anteceden- tes evolutivos del artículo, el promotos que para la - - prohibición absoluta de monopolios y estancos (monopo--- lios del fisco) fuera establecido en la Constitución, -- fue Guillermo Prieto, a pesar de que el diputado Gamboa, en la sesión del 14 de agosto de 1856, se opusiera, pues consideraba que debería ser una disposición contenida en la legislación secundaria. A este respecto, cabe seña--

5.- MUGICA MONTOYA, Emilio. El Artículo 28 y sus Repercu siones en la Vida Económica. Ed. U.N.A.M. S/N de -- Edición. México, 1960. Pág. 67.

lar que los estancos de gran tradición colonial, habían desaparecido en 1842 con el último relativo a los naipes. (6)

La prohibición de monopolios en 1857, llevó a la doctrina mexicana a reconocer, con José María Lozano, que "en la sociedad, los derechos del hombre no son absolutos, sino que tienen naturales y justas limitaciones". Lo anterior opera en descargo de esta Constitución, que es considerada como la mas liberal que ha tenido México. (7)

Entre las excepciones o monopolios legales a favor del Estado, se encuentra desde el siglo pasado la acuñación de moneda y el correo. Todos los autores reconocen que la acuñación de moneda es una necesaria función de autoridad y que su monopolio a cargo del Estado, es de utilidad pública porque reconoce que da seguridad en las operaciones comerciales. Sin embargo, el del correo no obtuvo el mismo consenso. Coronado y Ruiz, lo consideraron un servicio público, mientras que Ramón Rodríguez, pugnó porque esta actividad regresara a la esfera

6.- Los Constituyentes ante su Obra 1917. Ed. del Senado de la República. LII Legislatura. México, 1985. - Pág. 6.

7.- Op. Cit.

ra de los particulares, ya que era en el fondo solo una empresa de transporte, cuyo establecimiento, aunque fuera de utilidad pública, no por ello implicaba que debiera estar monopolizada por el Estado. Coronado consideró el correo también en su carácter de renta federal, que le dió la ley del 23 de febrero de 1861, por la cual el particular recibe una contraprestación o servicio a cambio de cubrir su costo. (8)

Por su parte Rufz, hacia fines del siglo pasado, sugiere que los servicios telegráficos y telefónicos pasaran a ser considerados como un servicio público atendido por el Estado, pues había deficiencias en la prestación del servicio por las empresas privadas. Esta sugerencia sería atendida en el proyecto de Constitución de Carranza y se incluirían tales servicios en el artículo 28 de la Constitución vigente.

A pesar de la oposición de diputados constituyentes, entre ellos Fernando Lizardi, a consagrar cuestiones económicas en la Constitución de 1917, se amplió el artículo con un segundo párrafo en el cual se explicó que se sancionaría toda concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario, lo cual ya sugiere que -

8.- Op. Cit.

no solo los monopolios totalmente configurados, sino -- también las denominadas prácticas monopólicas, serían -- igualmente prohibidas. (9)

Por su parte, el diputado González en la sesión del 16 de enero de 1917, expresó su duda sobre si la -- idea de establecer un Banco Unico, cabía en el capítulo de las garantías individuales. El constituyente Nieto, -- indicó que la pregunta debería ser respondida por los -- abogados del Congreso. Sin embargo, nadie lo hizo hasta la iniciativa del Partido Popular Socialista, de 5 de octubre de 1965, en que Vicente Lombardo Toledano proponía crear el capítulo segundo, del título primero de la Constitución, titulado "De la Economía Nacional". (10)

Un nuevo párrafo, introducido por vez primera -- en el texto original de la Constitución de 1917, excluye de la categoría de monopolio a las asociaciones cooperativas. El Congreso Constituyente debatió esta forma de asociación, poniendo como ejemplo a la Comisión Reguladora del Precio del Henequén en Yucatán, establecida por -- Pino Suárez y Salvador Alvarado. Dicha comisión creada -- por el Estado, estaba integrada por los productores de --

9.- La Constitución de 1917 y la Economía Mexicana. Ed.- U.N.A.M. S/N de Edición. México, 1958. Pág. 178.

10.-Op. Cit.

henequén para vender directamente sus productos al consumidor extranjero, eliminando así la acción de compañías-intermediarias de Estados Unidos, como la International-Hardware. Aunque el control de precios por el Estado -- ya era conocido desde el decreto de 1901, promulgado por Porfirio Díaz, el movimiento cooperativo se introducía - discretamente en nuestro medio, através de esta referencia indirecta del artículo 28 constitucional. Faltabanmas de diez años para que la influencia del movimiento - cooperativo, proveniente de Charles Gide y Federico Bach, se plasmara en la legislación federal sobre sociedades - cooperativas de 1927, 1933 y 1938. (11)

Según Emilio Múgica, la ley antimonopólica - -- Clayton de 1914, promulgada en Estados Unidos, incluyó - sobre el texto original del artículo 28, lo relativo a - la exclusión de los sindicatos de la categoría de monopolios. Con lo anterior, se dá termino en México a la influencia de la ley Chapelier, producto de la Revolución-Francesa, que proscribía los sindicatos y asociaciones - en general. (12)

Ahora se procederá a analizar brevemente estas-reformas, no sin antes transcribir el texto del artículo

11.- Op. Cit.

12.- Op. Cit.

vigente, que merece especial atención.

"ARTICULO 28.- En los Estados Unidos Mexicanos - quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los - términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo -- tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, - y las autoridades perseguirán con 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 la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general, todo lo que constituya -- una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias - personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

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

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

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un - solo 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 banca y de 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 pú--

blico 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.

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

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

que se trata.

Tampoco constituyen 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.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

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

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

Ahora bien, en 1982, este artículo, como se observa, fue objeto de dos reformas: una circunstancial, - relacionada directamente con la nacionalización bancaria y otra integral que, aprobada el 3 de febrero de 1983, - enmarcó expresamente los principios de la participación del Estado en la economía; ninguna reforma similar había prosperado, ni las iniciativas del 17 de noviembre de -- 1939 de los senadores Wilfrido Cruz, Gilberto García y - Mario Angulo, que daban a los poderes legislativos, tanto local como federal, la facultad genérica de otorgar - monopolios legales, así como la de 1965, ya mencionada, - de la diputación encabezada por Vicente Lombardo Toledano. Cabe mencionar en este apartado, que tampoco prosperó la reforma presentada en julio de 1978 por los diputados José de las Fuentes Rodríguez, Manuel Villafuerte Mi jangos y otros. A continuación, se ampliará el análisis del sentido de esta última reforma aquí mencionada.

2.2.- Análisis del proyecto de iniciativa de 1978.

Es importante señalar que en la iniciativa de -- 1978, se presentaron las reformas a los artículos 73 y - 123, conjuntamente con el artículo 28 en comento.

Destacan dentro de la exposición de motivos pa-

ra llevar a cabo las reformas, aspectos tales como hacer una revisión de la legislación vigente sobre cooperativas, que es el punto medular de la iniciativa.

Se pretendió con las modificaciones que mas adelante se verán, adecuar los avances operados en la mencionada forma de organización social, tanto en el trabajo, la producción, el consumo y la prestación de servicios, a las condiciones económicas que en ese año eran - las actuales del país, es decir, tomar en consideración - el desarrollo que se había producido en el ámbito de las actividades de las cooperativas, conjuntamente con la necesidad de que estos organismos se integraran con mayor eficacia a las necesidades económicas de nuestro país.

En tal virtud, los principios básicos que inspiraban la reforma eran:

"Reorientar el sistema cooperativo nacional, sobre las bases de que éste integrara, en materia de producción, un sistema propio y exclusivo de trabajadores - no asalariados, y que sus organismos de producción son de interés social." (13)

Atento a lo anterior, los legisladores que pro-

13.- Exposición de Motivos de Proyecto de Reformas al artículo 28 constitucional de 1978.

pusieron dichos principios básicos, consideraban que si se elevaban a rango constitucional, imprimiría una fuerza institucional jurídica necesaria para responder a las urgencias económicas en la década de los setentas. .

A continuación se verán los puntos sobre los -- que se considera que son el fondo de las citadas reformas y para ello, se iniciará con el artículo 28, y posteriormente analizar brevemente las correlativas reformas a -- los artículos 73, fracción X y finalmente el 123, fracción XXX, apartado "A".

PRIMERA.- La primer propuesta de reforma es el párrafo cuarto del entonces artículo 28 constitucional, el cual señala que debería declararse "que tampoco constituyen monopolios las cooperativas de producción y demás organismos de producción, así como las asociaciones de productores". (14)

Lo anterior, en virtud de que consideraban que el artículo era impreciso y presentaba el problema de la interpretación al referirse a las asociaciones y a las sociedades cooperativas mediante la separación de una disyuntiva, estableciendo que ambas no constituyen monopolio.

SEGUNDA.- La siguiente propuesta versó sobre el

14.- Op. Cit.

establecimiento claro del objetivo que persiguen las cooperativas y demás organismos de producción y finalmente las asociaciones de productores. (15)

TERCERA.- Al parecer, esta propuesta es la más importante, ya que desgraciadamente el texto vigente del artículo, sigue conteniendo semejante error en virtud de que el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional -- (ahora párrafo séptimo, después de la reforma de 1983),-- al referirse a la alternativa de explotación y venta de los productos a los mercados extranjeros, establece sobre el particular, que precisamente tales productos pueden ser "nacionales o industriales". (16)

El uso de dos conceptos que no son de por sí -- distintos y mucho menos excluyentes, impide determinar -- cuál fue el verdadero propósito del legislador constituyente.

El problema que se plantea anteriormente, obligó a los diputados que presentaron la iniciativa en análisis, a consultar los antecedentes del precepto en los dictámenes que emitieron las comisiones en 1917 y encontraron que originalmente se propuso que se consignaran --

15.- Op. Cit.

16.- Op. Cit.

los conceptos "naturales o industriales", y que fue seguramente por un error, el hecho de que se haya incluido - el concepto de "naturales" por el de "nacionales", provocando con ello la incongruencia del texto del artículo.

CUARTA.- Finalmente, propusieron suprimir la -- atribución de las legislaturas locales para derogar por sí o a propuesta del Ejecutivo, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones. La razón - de esta propuesta de reforma, según los diputados, era - que las autorizaciones no tienen su origen ni pueden tenerlo -en opinión de ellos- del Poder Legislativo de - los Estados, ya que si fuera de esa manera, sería una autoridad distinta la que concediera estas autorizaciones, de aquella que las cancelara. (17)

A mayor abundamiento, señalaron que en el caso de las sociedades cooperativas, la ley vigente sobre la materia, indica el procedimiento para conceder la autorización para su funcionamiento, así como para cancelarla.

En cuanto a las reformas a los artículos 73, -- fracción X y 123, Apartado "A", fracción XXX, observamos que el principio básico de las mismas fue el de la protección de los trabajadores, ya que según opinión de los

17.- Op. Cit.

propios legisladores que suscribieron la iniciativa, en materia de producción, las sociedades cooperativas constituyen un sistema propio y exclusivo de trabajadores no asalariados. (18)

Para finalizar este apartado, a continuación se transcribirán los artículos tal y como se presentaron en el proyecto de iniciativa que se ha comentado en párrafos anteriores, haciendo nuevamente la aclaración, que en ningún momento la referida iniciativa prosperó. (19)

INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES A LOS ARTICULOS 28, 73 Y 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo Primero.- Se reforma el artículo 28, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los términos siguientes:

Artículo 28.-

Tampoco constituyen monopolios las cooperativas y demás organismos cooperativos de producción, así como las asociaciones de productores, que en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en

18.- Primer Dictámen y Debates de la Iniciativa de Reformas al Artículo 28 Constitucional de 1978.

19.- Texto íntegro de la Iniciativa de Reformas al Artículo 28 Constitucional de 1978.

los mercados extranjeros, los productos naturales e industriales, que sean la principal fuente de riqueza en la región en que se produzcan, siempre que no se trate de artículos de primera necesidad y que obtengan las autorizaciones correspondientes, conforme a las disposiciones legales respectivas.

Artículo Segundo.- Se adicionan los artículos 73, fracción X y 123, Apartado "A", fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73.-

I a IX.-

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos de apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de emisión único en los términos del artículo 28, para expedir las Leyes del Trabajo, reglamentarias del artículo 123 y las de Cooperativas, en la inteligencia de que, en materia de producción, se establece como sistema propio exclusivo de trabajadores no asalariados.

XI a XXX.-

Artículo 123.-

Apartado "A".-

I a XXIX.-

XXX.- Asimismo, serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados, y que en general, las cooperativas de producción, por integrar éstas un sistema propio y exclusivo de trabajadores no asalariados.

XXXI.-

2.3.- Análisis del Proyecto de Iniciativa de 1982.

De 1917 a 1982, el artículo 28 constitucional no sufrió ninguna reforma, lo cual constituye una excepción en el panorama que ofrece la Constitución, cuyo texto ha sido proclive a la reforma. A cambio de ello, la doctrina interpretó el artículo ante su evidente rebasamiento a la realidad. Antonio Carrillo Flores en dos artículos (1946 y 1952), fue el conciliador mas persuasivo entre el liberal texto del citado artículo y la realidad económica, y promovió su regulación con las leyes reglamentarias de 1931 y 1934, con las cuales se había atenuado el régimen e introducido el concepto de "economía mixta". (20)

20.- VARIOS AUTORES. La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. U.N.A.M. 1a. Edición. México, 1985. Pág. 162.

A partir de las reformas del 28 de marzo de -- 1951 al artículo 131 constitucional, la posición del Estado y del Ejecutivo Federal en particular, se fortaleció y de manera incidental se le otorgaron facultades de emergencia para regular la economía del país. (21)

En 1982, a los pocos días del informe presidencial en el que se anunció la nacionalización del servicio público de banca y crédito, el entonces Presidente de la República, el 17 de noviembre de ese mismo año, enviaría una iniciativa de reforma que, con base en el artículo 28 de nuestra Carta Magna, serviría para elevar a rango constitucional la recién decretada nacionalización bancaria. De la misma manera había procedido Lázaro Cárdenas cuando, después de la expropiación petrolera, modificara el artículo 27 con la reforma aprobada el 9 de noviembre de 1940.

A los pocos meses, en 1982, con la transmisión de los poderes constitucionales al nuevo Presidente, éste enviaría una segunda iniciativa de reformas en las -- que se modificaba el artículo 28 constitucional, de manera íntegra. En un estudio publicado en 1969, el nuevo --

21.- FAYA VIESCA, Jacinto. La Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, S.A. 1a. Edición. México, 1979.- Pág. 32.

Presidente de la República Miguel de la Madrid, consideraba la redacción del artículo 28 constitucional como incoherente y ambivalente. (22)

Ahora bien, la iniciativa que presentó el Ejecutivo, incluyó reformas al mismo tiempo, a los artículos 16, 25 y 27, además del artículo 28 en cuestión, y paratal efecto se hicieron las siguientes consideraciones -- que incluyeron para llevar a cabo dicha propuesta.

"La transformación rural urbana, de nuestro -- país asociada a una acelerada industrialización, que ha modificado el tamaño, composición y localización de la -- población, el desarrollo de las regiones y la estructura productiva". (23)

Asimismo, mencionan que durante los años sesenta, se logró obtener financiamientos externos, lo que -- permitió la elevación del ingreso de los trabajadores or ganizados, pero presenta fallas de igual manera, tales -- como no haber atendido de manera suficiente el campo; la generación de ahorro interno y la red de infraestructura

22.- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Economía y Derecho. -- Estudio de Derecho Constitucional. Ed. Porrúa, S. -- A. 2a. Edición. México, 1980. Pág. 14.

23.- Exposición de Motivos del Proyecto de Iniciativa de Reformas al Artículo 28 Constitucional de 1982.

económico-social.

Por lo tanto, concluye que existía una falta de adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias del desarrollo integral, que dan lugar a incertidumbres y obstaculizan el desarrollo.

Finalmente, consideran que en nuestro país, en esta década, no es posible separar el ámbito de la economía, del de la participación política y de los valores de la sociedad.

En tal virtud, los principios constitucionales del desarrollo económico nacional, que la reforma en análisis propuso, están referidos a la naturaleza y funcionamiento de nuestro sistema político que establece la Carta Magna.

Ahora bien, para entrar al fondo del presente estudio se hará en dos partes, una general y otra específica.

En cuanto a la primera, se observa que la iniciativa de reformas se refiere a la rectoría del Estado, a la economía mixta que estableció un sistema de planeación democrático del desarrollo, fijando bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria, introduce, además, la definición precisa de las áreas re

servadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y -empresas de participación estatal.

De igual manera, en las reformas se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación y fomento.

Por lo que se refiere a la parte específica, el artículo 28 se reformó y adicionó de acuerdo con la filosofía y los principios que se establecieron en el artículo 25 y por lo cual, de manera sintetizada, se introdujo lo siguiente: (24)

I.- El concepto de práctica monopólica, para -- adecuar la regulación de la concentración y los nuevos -fenómenos del oligopolio, fortaleciendo al mismo tiempo - las medianas y pequeñas empresas, que junto con los consumidores han resultado perjudicados por las prácticas - monopólicas.

II.- Las bases para regular el abasto y los precios, así como para imponer a aquéllas, limitaciones que evitasen intermediaciones innecesarias o excesivas que -trajeran como consecuencia el alza de precios. Con esto

24.- Op. Cit.

se trató de asentar las bases jurídicas para la vital --
modernización del comercio interno.

III.- La protección del consumidor, propiciando
su organización.

IV.- Se especifican las actividades que tiene a
su cargo el Estado, las cuales no se sujetan a concesión.
Con ello se delimitó el ámbito exclusivo del sector pú--
blico y los alcances de la participación del Estado.

V.- Se fundamentó la existencia de institucio--
nes, organismos y empresas que requiriese el Estado para
su eficaz desempeño en las áreas estratégicas y de caráct
ter prioritario.

VI.- Se hizo explícito el régimen de concesio--
nes para la prestación de servicios públicos o la explo--
tación, uso y aprovechamiento de los bienes dominio de -
la Federación, así como las modalidades y condiciones --
que aseguraran la eficacia de la prestación de los servici
os públicos y la utilización social de los bienes, do-
minio de la Federación, estableciendo de esa manera, los
criterios preventivos para evitar fenómenos de concentraci
ón que contrariasen el interés público.

VII.- Finalmente, se sujetaron los regímenes de
servicio público a la Constitución y la ley, además de -
fijarse las normas para reglamentar sobre bases de inte-

rés general y social el otorgamiento de subsidios.

Es menester señalar que el texto se mantuvo intacto en lo referente a la protección a las asociaciones de trabajadores y cooperativas, así como a los autores y artistas, para que no estén sujetos a las prohibiciones que rigen a los monopolios.

En relación a la reforma que prohíbe la concesión a particulares de los servicios bancarios, se mantuvo el texto que señaló el Congreso bajo el régimen del Presidente José López Portillo.

En seguida, se transcribirá el texto del artículo que presentó el Ejecutivo en su iniciativa de reforma en análisis, para posteriormente comentar sobre el parangón del texto que tuvo a bien aprobar el H. Congreso de la Unión.

"Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos, quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopolísticas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos -

de consumo necesario y que tenga por objeto 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 la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precio. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios los establecidos en esta Constitución en favor del Estado.

Son actividades estratégicas a cargo exclusivo del Estado:

- a) Acuñación de moneda;
- b) Correos;
- c) Telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite;
- d) Emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal;
- e) Petróleo y los demás hidrocarburos;
- f) Petroquímica básica;
- g) Explotación de minerales radiactivos y generación de energía nuclear;
- h) Electricidad;
- i) Ferrocarriles; y
- j) El resto de las actividades que esta Constitución le confie expresamente.

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo, la prestación del servicio público de banca y de crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado através 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.

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

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

Tampoco constituyen 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.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

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

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

De lo anterior se observa que es la Constitución la que especifica las áreas estratégicas que tendrá a su cargo exclusivo el sector público, como son:

- 1.- Acuñación de la moneda;

- 2.- Correos;
- 3.- Telégrafos;
- 4.- Radiotelegrafía y la comunicación vía satélite;
- 5.- Emisión de billetes por medio de un solo -- banco;
- 6.- Petróleo y los demás hidrocarburos;
- 7.- Petroquímica básica;
- 8.- Minerales radioactivos y generación de energía nuclear;
- 9.- Electricidad;
- 10.- Ferrocarriles; y
- 11.- Las actividades que expresamente señalen -- las leyes que expida el Congreso de la - -- Unión.

De tal manera, se debe considerar que la finalidad de haber plasmado dichas áreas en nuestra Carta Fundamental, es en base a la rectoría estatal, la cual procura el establecimiento de la solidez, dinamismo, permanencia y equidad del crecimiento de la economía a través de la organización de un sistema de planeación del desarrollo nacional.

El espíritu del legislador al introducir estas áreas, fue el de fortalecer a la sociedad, procurando lo

grar el mejor cumplimiento de los fines de los organismos descentralizados y empresad que se sitúan en las tantas veces mencionadas áreas estratégicas, considerando - así que la propia ley definiese las formas de participación social en éstas, conservando el Estado en todo tiempo, el control sobre la condición y operación de las mismas. (25)

Situación distinta se presenta en las llamadas "áreas prioritarias", ya que en ellas, el sector público podrá participar por sí o conjuntamente con el sector social y privado, de acuerdo con la ley para impulsarlas y organizarlas. (26)

Así pues, en forma general, se puede decir que este artículo antimonopolista, con la reforma, experimentó un cambio sustancial ya que no se limita, como anteriormente decía, a la prohibición de los monopolios, sino que ahora es usado también para confirmar la estrategia gubernamental, mediante el control de precios máximos en artículos o materias primas que se consideren básicas para la economía nacional y para el consumo popular.

25.- Op. Cit.

26.- Op. Cit.

También, en la práctica ya predominante de reglar exhaustivamente la materia de distribución de productos básicos, dirigida hacia la eliminación de intermediaciones excesivas y reductos de acaparamiento con propósitos alcistas en precios. De igual forma, se establece la misión de la ley respecto de proteger a los consumidores y propiciar su organización en la defensa de sus legítimos intereses; así como las posibilidades de creación en el futuro, de empresas paraestatales (propiedad mayoritaria del gobierno), no solo en áreas estratégicas, sino también en las prioritarias.

Así también, tiene aplicaciones trascendentes - este artículo y su significado, en la vida jurídica, política y económica de la Nación, al abordar lo relativo a la estatización de la banca, cerrando con esta reforma, un proceso compulsivo de cambio radical en el esquema de economía mixta, ya que evidentemente rompe con la estructura, principios y tendencia de la Constitución -- original de 1917.

Finalmente, cabe destacar que la parte infine - del párrafo cuarto, del artículo 25 constitucional, deja claramente establecido que el gobierno federal mantendrá siempre "la propiedad y el control sobre los organismos" con que cuenta para atender las áreas estratégicas de la

economía.

El referido señalamiento es importante, ya que es consecuente con la doctrina constitucional mexicana, con el concepto del Estado como rector de la economía y con la responsabilidad política y social que la historia y las demandas populares han otorgado al Estado Nacional.

C A P I T U L O I I I .

ESTUDIO SOBRE LA SISTEMÁTICA JURÍDICA DEL ARTÍCULO 28 -
CONSTITUCIONAL EN CUANTO A SU UBICACIÓN DENTRO DEL CAPI
TULO DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

3.1.- Concordancias del artículo 28 constitucional con
otros artículos de la Carta Magna.

El dispositivo constitucional referido, forma
parte de lo que se ha dado en llamar el "Capítulo Econó
mico" de nuestra Norma Fundamental.

La interpretación de las disposiciones consti
tucionales, pertenece al género de la interpretación ju
rídica. Sin embargo, por las características especia--
les de las normas constitucionales, se ha creado una in
terpretación que, sin apartarse de las reglas genera---
les, contiene matices peculiares.

Se debe partir de la idea de que la Constitu--
ción es un documento jurídico político solemne, emitido
en virtud de la inalienable soberanía del pueblo, expe
dido por el Poder Constituyente, que contiene los prin
cipios que éste estimó necesarios para la organización
del Estado y el respeto de los derechos fundamentales -
del gobernado.

Ahora bien, no obstante esta "fundamentabili--
dad" que es común a todas las normas constitucionales,-

existen diversas categorías en los preceptos de la Constitución.

En primer término, existen algunas disposiciones que determinan la forma y la esencia misma del Estado, y que, por lo mismo, fueron establecidas por el Poder Constituyente con una pretensión de validéz inmodificable, al prohibir aquél su destrucción o desconocimiento, de manera tal que solo la revolución puede interrumpir esas bases jurídicas fundamentales del Constituyente. Así, cuando dispone en el artículo 39, que: "...el pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.", claramente -- puede advertirse que el poder reformador no puede cambiar la voluntad del pueblo o anularla; o, al consagrar que el pueblo decidió sólo suspender o restringir las garantías del gobernado, en los casos y con las condiciones que ella misma establece (artículo 19), está prohibiendo su destrucción por medio del poder reformador, -- aun cuando no se le prohíbe su ampliación o perfeccionamiento.

Pensar lo contrario, sería evidenciar una interpretación jurídica adversa a los enunciados claros de -- los dos dispositivos mencionados, con desconocimiento integral de lo que es "voluntad del pueblo", y de lo que --

son "suspensión" y "restricción" de las garantías que -- otorga la Constitución a todo individuo.

En segundo término, las disposiciones constitucionales se dividen en: disposiciones del principio o -- programáticas y disposiciones preceptivas. Las primeras trazan el programa político para el porvenir y pretenden una modificación sustancial de la realidad político social imperante. Inclusive, en las leyes supremas de los países socialistas que postulan el simple reflejo de la estructura socio-económica de sus respectivas comunidades, consignan normas de carácter programático.

Las segundas, son las normas que determinan la conducta de los destinatarios.

Nuestra Constitución de 1917 consagra unas y -- otras. Estableció varios principios programáticos en -- las llamadas garantías con contenido, en los artículos:-- 27, sobre la reforma agraria, la función social de la -- propiedad privada, las modalidades a ésta por el interés público que las motive, la distribución equitativa de la riqueza pública, su conservación, etcétera; 123, sobre -- los derechos mínimos de los trabajadores y los postula-- dos de la seguridad social, etcétera. (27)

27.- POLO BERNAL, EFRAIN. Manual de Derecho Constitucional. Ed. Porrúa, S.A. 1a. Edición. México, 1985. - Pág. 81.

Aquí cabe hacer mención a la reforma que sufrió la Constitución Federal en los artículos 25, 26, 27, 28- y 73, correspondientes a lo que en forma abreviada se ha denominado "Capítulo Económico".

a).- La rectoría del Estado.

En el artículo 25 de la Constitución Política - de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional. A- él toca planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, lo que llevará a cabo através- de la regulación y el fomento de las "actividades que de- mande el interés social". Instituye que "el sector pú- blico", tiene a su cargo, de manera exclusiva, las acti- vidades "estratégicas" a que hace referencia el artículo 28 constitucional reformado, tales como: acuñación de mo- neda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunica- ción vía satélite; emisión de billetes por medio de un - solo Banco, organismo descentralizado del Gobierno Fede- ral; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; - electricidad; ferrocarriles; prestación del servicio pú- blico de banca y crédito; y, las actividades que expresa- mente señalan las leyes que expida el Congreso de la - - Unión. Se faculta también al Estado, para que apoye e -

impulse a las empresas de los sectores "sociales" y "privados" de la economía, sujetándolos a las modalidades -- que dice el interés público.

b) La planeación democrática.

Es el artículo 26 constitucional reformado, el que mira a la independencia y a la democratización política, social y cultural de la nación, que requieren la participación de los diversos sectores sociales; esto -- es, de una planeación para administrar los recursos públicos. Sujeta a la Administración Pública Federal al Plan Nacional de Desarrollo, mediante la consulta popular, la que por otra parte, no se estableció como obligatoria para aquélla.

c) El desarrollo integral.

El artículo 27 de nuestra Carta Magna, fue objeto de modificación para complementar las previsiones ya mencionadas del artículo 25, en materia de "desarrollo integral". A tal efecto, se menciona en este último, -- los tres sectores: el público, el social y el privado, -- señalando que el "social", está constituido por los trabajadores rurales y urbanos y por sus organizaciones representativas; por las cooperativas y las comunidades; -- por las empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores; y, en general, por todas las --

formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios "socialmente necesarios". Se establece en el primer artículo citado, que el Estado promoverá el desarrollo integral que incluya - al campo, para generar empleo y garantizar a la población campesina su incorporación al desarrollo del país, - y fomentará la actividad agropecuaria y forestal, que -- son de "interés público".

d) Potestad legislativa.

En materia de subsidios a las actividades prioritarias, se plantea en el artículo 28 constitucional, - que sean generales y de carácter temporal, y no afecten a las finanzas de la Nación.

Este aspecto de "desarrollo integral", se contempla en las fracciones XXIX, E y F del artículo 73 - - constitucional, que facultan al Estado para regular la - producción de bienes y servicios y de abastos; la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos - que requieran el desarrollo nacional.

Las facultades concernientes a la "rectoría del Estado", son ejercidas, en el ámbito de sus correspondientes atribuciones, por el Poder Legislativo y Poder -

Ejecutivo; por ello se reformó el artículo 73, que da po
testad al Legislativo para expedir las leyes sobre pla--
neación nacional y para la programación, concretización-
y ejecución de acciones de orden económico, como el abas-
to, producción de bienes, etcétera.⁽²⁸⁾

28.- Op. Cit.

C A P I T U L O I V .

LEYES ORDINARIAS DERIVADAS DEL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL.

4.1.- Enumeración y breve análisis de areas estratégicas.

En el desarrollo del presente capítulo, se presentarán algunas leyes que merecen especial atención, -- por ser reglamentarias del artículo 28 constitucional.

El criterio para seleccionar solamente algunas de las leyes, es por virtud de las reformas de 1983, la cual tuvo repercusión en la elaboración de leyes orgánicas, o bien, en llevar a cabo las reformas, adiciones, derogaciones o abrogaciones de otras y que fueron necesarias para ir acorde a los nuevos principios que establece el artículo de referencia. Sin embargo, es necesario aclarar que el hecho de no abarcar todas las leyes reglamentarias del artículo en estudio, no implica el que las demás carezcan de mayor o menor importancia.

Así, se iniciará un breve análisis sobre cuatro nuevas leyes:

- 1) Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito;
- 2) Orgánica del Banco de México;
- 3) General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito; y

4) Sociedades de Inversión.

Las consideraciones que dieron origen a su elaboración, fue el desarrollo económico. Así, los mercados, instituciones e instrumentos financieros han tenido y tienen un papel esencial por su contribución a los procesos de ahorro e inversión, e indispensables en la reasignación de recursos a las diversas actividades socio-económicas.

Durante las últimas cuatro décadas, la evolución institucional del sistema financiero fue relativamente rápido y en buena medida, respondió al desenvolvimiento de la economía en su conjunto. Los instrumentos y las instituciones registraron profundos cambios cuantitativos en las diversas fases del desarrollo del país, aunque los avances no fueron homogéneos. La nacionalización de la banca, en septiembre de 1982, marcó el fin de una época del sistema financiero y el inicio de una nueva institución.

Pues bien, el sistema financiero se encuentra integrado básicamente por las instituciones de crédito y los intermediarios financieros no bancarios, que comprende a las compañías aseguradoras y afianzadoras, casas de bolsa y sociedades de inversión, así como las organiza--

ciones auxiliares de crédito.

Históricamente los intermediarios financieros - no bancarios, estuvieron ligados a las instituciones de crédito, lo cual limitó su desenvolvimiento y propició - que el otorgamiento de crédito se condicionara a la contratación o realización de operaciones con intermedia- rios no bancarios filiales de los bancos. Esto implica- ba un conflicto de intereses, ya que las operaciones ata- das restringían los alcances y orientación de una sana - competencia en perjuicio de los usuarios del servicio.

Por todo lo anterior, fue necesario reestructu- rar las funciones de los diferentes intermediarios finan- ciers, de tal manera que se estableciera el equilibrio- que requiere nuestro sistema de economía mixta, con tal- apego a lo preceptuado en el párrafo quinto del artículo 28 constitucional, que confiere al Estado de manera ex- clusiva, la prestación del servicio público de banca y - crédito.

En tal virtud, con estos nuevos ordenamientos - se ha pretendido promover un adecuado desenvolvimiento - del sistema financiero, así como una mayor complementa- riedad entre las instituciones bancarias y no bancarias- públicas y privadas.

A continuación, se hará una breve exposición de

la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional.

Esta ley, es solo complemento del precepto constitucional y tiende a aplicar las sanciones administrativas correspondientes.

En sus primeros artículos se manifiesta la prohibición de los monopolios y estancos (artículo 1); el concepto (presumiblemente jurídico) de estanco (artículo 2); y, del monopolio (artículo 3).

Señala las hipótesis en que se presume la existencia de un monopolio y los actos tendientes a éste; -- las excepciones a la regla general; presupone la existencia de los monopolios de hecho, es decir, las no creadas deliberadamente y la facultad del Ejecutivo para regularlo. Además, la forma en que se acrecenta esta facultad cuando se trata de artículos básicos. Asimismo, vemos -- que establece la conceptualización de la exención de -- impuestos (artículo 13) y sus excepciones (artículo 14).

En términos generales, se debe considerar que -- esta ley sigue los postulados constitucionales del artículo que le dió origen.

Existen disposiciones complementarias de la Ley Orgánica, que tienden a crear el marco jurídico general del monopolio, como lo son:

- A) Decreto que reglamenta el otorgamiento de -- las autorizaciones a que se refiere la fracción II del artículo 4º, de la Ley Orgánica. Diario Oficial de la Federación del 1º de febrero de 1936.
- B) Reglamento sobre promociones y ofertas. Diario Oficial de la Federación de 9 de mayo de 1980.
- C) Reglamento de la Ley Orgánica del artículo - 28 constitucional. Diario Oficial de la Federación de 19 de diciembre de 1931.
- D) Reglamento sobre artículos de consumo necesario. Diario Oficial de la Federación de 23- de diciembre de 1941.
- E) Reglamento del artículo 15 de la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios. Diario Oficial de la Federación de 7 de enero de 1948.
- F) Decreto que reglamenta la explotación de los artículos de primera necesidad y materias -- primas para la industria del país. Diario - Oficial de la Federación de 4 de noviembre - de 1939.

G) Decreto que crea el organismo público federal descentralizado denominado Compañía Nacional de Subsistencias Populares. Diario Oficial de la Federación de 12 de abril de 1965.

H) Acuerdo por el cual se determina que los productores, comerciantes e industriales, están obligados a rendir manifestaciones mensuales de existencia de artículos de consumo necesario. Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1941.

A continuación, se procederá a analizar la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Al igual que la Ley Orgánica del artículo 28 -- constitucional, la Federal de Protección al Consumidor -- amplía los conceptos que maneja el dispositivo que regula, pero en este caso particular, recoge el espíritu del constituyente original de Querétaro, que tuvo la intención, al reglamentar el artículo 28, de proteger los intereses del público consumidor.

Esta legislación podría tener mayor resultado -- en el orden social, con el objeto de acabar con los problemas que cotidianamente se presentan y, que si bien en

muchos casos no son de importancia considerados uno por uno, pero en conjunto, crean un estado de intranquilidad que en nada benefician a la sociedad; sin embargo, a pesar de que al surgir un problema se acude al órgano de aplicación de la ley, que en el caso concreto es la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, se sigue un procedimiento oral, que por lo mismo, es mas rápido que el judicial, en el que no se obliga a quien comparece, a conocer, la mayor de las veces, engorrosas formalidades de los procesos judiciales, pues la ley únicamente establece seguir el procedimiento hasta la fase conciliatoria, en la cual, las partes deciden si aceptan o no el arbitraje de la Procuraduría, pero, como normalmente existe una parte que no lo acepta, entonces ese procedimiento, e principio benéfico, se traduce en pérdida de tiempo para quien vé menoscabados sus intereses.

En seguida, se analizará la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Dentro del desarrollo institucional de las empresas públicas, se pueden identificar diversas etapas, como son: la creación conjuntural y no programática, establecimiento de sistemas de control y de coordinación y programa social, basadas en la planeación.

A raíz de los nuevos ordenamientos, se ha entra

do a una cuarta etapa en la que además de profundizar en la coordinación y programación basados en la planeación, se pretende lograr un equilibrio entre la tutela del Estado sobre el sector paraestatal y la autonomía de gestión que necesariamente debe ejercer éste último para el cabal logro de sus fines.

En el Decreto Oficial de 14 de mayo de 1986, en que se publicaron las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se publicó la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En la exposición de motivos, la citada ley indica que en las últimas décadas, las entidades paraestatales han venido a constituir uno de los instrumentos más importantes para promoción del desarrollo económico y social, la iniciativa relata todos los dispositivos legales que constituyen el esfuerzo para los medios de control del Estado sobre el sector paraestatal, para que no sean ocupados lo suficiente de autonomía de gestión. Así se busca, encontrar la fórmula adecuada que pueda responder de manera entera al pretendido y necesario equilibrio entre los dos elementos fundamentales en la conveniente existencia y desarrollo de las entidades públicas: correcto ejercicio de la autonomía de gestión y conveniente tutela del Estado para mantener bajo control

al sector paraestatal. La nueva ley busca además, proporcionar a las entidades una autonomía razonable, a fin de elevar la eficiencia y objetivos, robusteciendo sus responsabilidades frente al Estado y a la sociedad.

En esta exposición de motivos, destaca lo indispensable de actualizar el sistema jurídico para reducir las formas de gestión de la administración paraestatal, tendientes a definir sus relaciones con el Gobierno Federal y enmarcar adecuadamente sus aspectos corporativos - internos y procesar su régimen financiero y administrativo.

Esta regulación debe buscar como finalidades -- principales, una necesaria normatividad que marque el -- objetivo que deben alcanzarse, la existencia y simplificación de las actividades públicas; los controles adecuados que respondan a la tutela del Estado sobre su intervención en la economía descentralizada para su agilidad y desarrollo y lograr la significativa autonomía de gestión en pro del cumplimiento de las políticas que el Gobierno Federal fije a dichas entidades o empresas públicas.

Por lo que toca a la estructura de la ley, cabe señalar que es incompleta para facilitar su manejo y evitar rigideces en cuanto a su contenido regulador. Cons-

ta de 68 artículos distribuidos en 6 capítulos y ocho -- artículos transitorios. A continuación, se refiere su contenido:

A).- Capítulo Primero.- De las disposiciones generales.- Del artículo 1º al 13: En ellos además de señalar que esta ley es reglamentaria en lo conducente al artículo 90 de la Constitución, indica que tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales (artículo primero) y remite a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal -- para la identificación de cuáles son dichas entidades -- (artículo segundo). Incluye, además, su campo de aplicación.

Las Universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía en -- los términos de la fracción III, del artículo tercero -- constitucional, precepto que las faculta para gobernarse así mismo. De esta manera, estos entes educativos se -- conceptualizan como entes auténticos, que en caso de que su Ley Orgánica no prevea todos los aspectos relativos a su estructura y organización, funcionamiento y operación, quedarán sujetos a los demás ordenamientos jurídicos pertinentes.

La Procuraduría Federal del Consumidor, organi-

zación descentralizada de acuerdo con la Ley Federal de Protección al Consumidor, que en lo relativo al control y vigilancia queda sujeta también a otros ordenamientos.

El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito, instituciones nacionales de seguros y finanzas, los fondos y fideicomisos únicos de fomento, así como las entidades paraestatales que forman parte del sistema financiero, quedan sujetos en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regularización, a su legislación específica (artículo cuarto).

Por lo que toca a las instituciones de crédito, ya desde la primera Ley del Registro del Servicio Público de Banca y Crédito (1983), se vislumbró el propósito de influir ciertos controles de la administración descentralizada para evitar declaraciones y trámites inútiles que obstaculicen las operaciones bancarias.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad Social y de Servicio para los Trabajadores del Estado, Instituto Nacional de Fomento para la Vivienda de los Trabajadores, Instituto del Seguro Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM), y los demás organismos de estructura análoga, que se regularán por su ley específica y en lo no previsto, por la presente ley.

(artículo quinto).

Las entidades cuyo órgano de gobierno, dirección general en organismos de vigilancia, comisiones ejecutivas o equivalentes, continúan rigiéndose en cuanto a sus órganos especiales por sus propias leyes (artículo quinto, segundo párrafo). A estos entes se les excluye de la aplicación de la ley (Instituciones de Beneficencia Pública, etcétera), en cuanto a su estructura de organización, pero se les aplica la presente ley, en cuanto a los demás aspectos de operación, funcionamiento, control y evaluación.

a) Principios de autonomía de gestión: en el artículo 11 de la ley en comento, se contiene uno de los principios esenciales en la regulación de las entidades, dicho precepto dispone que: "Las entidades paraestatales gozarán de autonomía, de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señaladas en sus programas. Al efecto contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente ley y en lo que no se oponga a ésta, a las demás que se relacionen con la Administración Pública". Este artículo constituye la directriz que viene a iniciar una etapa nueva de desarrollo institucional de las entidades, al concederles al me

nos formalmente, la autonomía, confiando con ello la --- forma de control de la administración centralizada sobre el sector paraestatal.

Coherente con este principio es el artículo 58- de la Ley en cita, que otorga a los órganos de Gobierno- de las entidades, diversas atribuciones indelegables que antes correspondían a diferentes dependencias de la admi nistración descentralizada, entre las cuales podemos se- ñalar las siguientes:

Aprobar los programas y presupuestos de la enti dad, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabili- dad y Gasto Público, competencia que antes tenía atribuf- da la Secretaría de Programación y Presupuesto. Se excep- túan de lo anterior, a aquellas entidades que están in- cluidas en el presupuesto de egresos de la Federación y- en la Ley de Ingresos de la Federación, como son: Petró- leos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferro- carriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Se guro Social, Aeroméxico y otros mas. Los presupuestos y programas financieros de estos últimos, deberán conti- --- nuar siendo previamente aprobados por la Secretaría de - Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respectivamente.

Fijar y autorizar los precios de bienes y servii

cios que produzcan o presten las entidades, con excep---
ción de aquéllos que el Ejecutivo Federal determine. An
tes de la presente ley, esta atribución correspondía a -
la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (fracción XV
del artículo 31, de la Ley Orgánica de la Administración
Pública Federal).

Aprobar la concertación de préstamos para el -
funcionamiento de sus entidades con créditos internos y-
externos, quedando sujetos a los lineamientos que sobre-
el particular dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito-
Público, facultada para ello con la Ley General de Deuda
Pública. Los créditos externos continuarán sujetos a la
previa autorización de dicha Dependencia. (artículo 58,-
fracción IV).

Fijar las bases sobre las cuales el Director Ge
neral podrá disponer de la adquisición, arrendamiento y-
enajenación del inmueble de la entidad (artículo 58, - -
fracción XIV). Antes la compra y venta de bienes inmue-
bles, implicaba obtener la previa autorización de la Se-
cretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en términos de
la Ley General de Bienes Nacionales, previo avalúo de la
Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. Actualmente -
no se requiere tal autorización ni el avalúo respectivo,
quedando facultado el órgano de gobierno para fijar las-

bases, precios y condiciones de venta, sujetándose desde luego a las normas que sobre el particular se contienen en la propia Ley General de Bienes Nacionales.

Aprobar la estructura básica de la organización de la entidad y su estatuto orgánico interno, tratándose de los organismos descentralizados (artículo 58, fracción VIII).

Aprobar, de acuerdo con la Ley General de Obras Públicas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y -- Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles, las bases y programas generales de los convenios, contratos y pedidos que deberá celebrar la entidad con terceros, respecto de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios nacionales con bienes-inmuebles (artículo 58, fracción VII).

Al señalar esta posición que tal facultad se -- ejercerá de acuerdo con las leyes aplicables y el reglamento de la ley, deja la duda de si deberán seguirse llevando o no los relativos a obra y adquisiciones, por lo que habrá que esperar la operación de este último para -- la opinión definitiva.

De los argumentos anteriores, podrá afirmarse -- una auténtica autonomía de gestión de las entidades, sin embargo en doctrina se discute su existencia debido a --

que, con fundamento en los artículos 9 y 18 de la ley en comento, siempre tendrán que ser miembros de los órganos de gobierno, representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, al igual que de las otras dependencias, que en una u otra forma tengan relación con el objeto de la entidad para es tatal.

De esta manera, indican las teorías del sector-privado, la pretendida autonomía es una quimera, puesto que lo único que ha hecho la ley, es cambiar el sitio -- del modo de ejercer los controles de la administración -- centralizada. En lugar de acudir las entidades a la administración central para obtener autorizaciones y aprobaciones establecidas por las diversas leyes, ahora es -- la propia administración centralizada quien a través de -- los servidores públicos, va hacia las entidades para esta tales, formando parte de sus órganos de gobierno para -- ejercer los controles relativos a tales entes.

En esta situación, algunos autores encuentran -- una posible fuente de conflictos e interferencias entre los mismos servidores públicos por no tener criterios ho mogénicos sobre las materias que constituirán los puntos a resolverse en las sesiones de tales órganos de gobierno, provocándose estancamiento y dilaciones en el funcio

namiento de las entidades.

B) Capítulo II de los organismos descentralizados. Pasando al tratamiento específico de cada entidad paraestatal, este capítulo formado por 14 artículos (del 14 al 27), está dividido en dos secciones. La sección "A" denominada constitución, organización y funcionamiento, complementa al artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al indicar que el objeto de los organismos descentralizados, podrán ser la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social, o la obtención de aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión o los decretos expedidos por el Ejecutivo Federal para crear un organismo descentralizado, deberá establecer entre otros elementos: 1.- La denominación del área; 2.- El domicilio legal; 3.- El objeto de organismo; 4.- Las aportaciones o fuentes de recursos para integrar su patrimonio; - 5.- La manera de integrar el órgano del gobierno y de seguir al sector general y servidores públicos en las dos jerarquías de gobierno, señalando las indelegables; 6.-- Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno, señalando las indelegables; 7.- Las facultades y obligacio

nes del sector general (representante legal del organismo; 8.- Los organos de vigilancia y sus facultades; y -- 9.- El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo. En este punto, debe concretarse que si el Ejecutivo que crea el organismo descentralizado tendrá la facultad para darle un régimen laboral, puesto que se ría aplicable a la Ley Federal de los Trabajadores al -- Servicio del Estado, en virtud de que los principios de autoridad formal de la ley y la primacía de la misma, el Ejecutivo no puede derogar una ley ni contrariarla, ni ir mas allá de lo que la misma indica. (el artículo 2 de la Ley Burócrata señala que ésta se aplicará a los organos descentralizados que presten servicios públicos).

El artículo 16 dispone que cuando un organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines, su objeto o su funcionamiento ya no resulte conveniente desde el punto de vista de la economía nacional, la Secretaría de Programación y Presupuesto, oyendo a la coordinadora del sector, propondrá al Ejecutivo la disolución, liquidación o extinción o bien, en su caso, su fusión.

El artículo 17 prevé que la administración de los organismos descentralizados, estará a cargo de un organo de gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o --

su equivalente y un director general. Tal organo se integrará por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y sus respectivos suplentes; lo presidirá - el titular de la coordinadora del sector o a quien éste designe. Los artículos 19 y 23, se refieren al funcionamiento de este organo y que es como sigue: 19.- impedimentos para integrarlo; 20.- periodicidad de reunión, mínimo 4 veces al año, sesionará válidamente con el quórum de la materia más uno y siempre con mayoría de representantes de la administración pública federal, cuyas resoluciones serán por mayoría de votos presentes, el Presidente tiene voto de calidad; 21.- el Director General es nombrado por el Presidente de la República, vía coordinador de sector; 22.- las facultades del Director General; y, 23.- la forma de acreditar la personalidad y facultades de los miembros del organo de gobierno, secretario y no secretario, director general y apoderado.

La sección "B" de este capítulo II denominado - "Registro Público de Organismos Descentralizados", obliga a los mismos a inscribirse en tal registro que llevará la Secretaría de Programación y Presupuesto, debiendo los directores generales, solicitar la inscripción dentro de los 30 días siguientes a la constitución, modificaciones o reformas, bajo pena de responsabilidad (artículo 24). Se podrán inscribir en este registro: I.- El tí

tulo orgánico; II.- Nombramientos y reuniones de miembros del organo del gobierno; III.- Nombramientos y sustituciones del director general, subdirectores y otros funcionarios que lleven la forma social; IV.- Poderes generales y revocaciones; V.- Acuerdo de la Secretaría de Programación y Presupuesto o coordinadora del sector que dé las bases de la fusión, extinción o liquidación; VI.- Los documentos que prevea el reglamento, siendo este último, el ordenamiento que determinará la constitución y funcionamiento del registro y las formalidades de sus inscripciones. Este registro podrá expedir certificaciones que tendrán fe pública (artículo 26), las inscripciones y organismos descentralizados, se cancelarán en caso de extinción (artículo 27).

C).- Capítulo III. De las empresas de participación estatal mayoritaria.- Este capítulo comprende 12 artículos (del 28 al 39). Se refiere a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para la determinación de las empresas de participación estatal mayoritaria (artículo 28). Precepto importante es el artículo 29 que dispone: "No tienen el carácter de entidades paraestatales de la administración pública federal, las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente en forma mayoritaria en su capital, en operaciones de fo

mento las sociedades nacionales de crédito, salvo que -- conforme a la legislación específica de éstas y siempre- que estén en los supuestos de la segunda parte del ar- tículo 6, el Ejecutivo Federal decide mediante acuerdo - expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorpo- rarlas al régimen de este ordenamiento".

El precepto en cita, viene a confirmar lo esta- blecido en el artículo 57 de la ley reglamentaria del ser- vicio público de Banca y Crédito, cuyo último párrafo se ñala que las inversiones de las instituciones de banca - múltiple en títulos representativos y el capital de so- ciedades con potencial para considerar a los emisores, - como empresas de participación estatal, no estando estas, por tanto sujetas a las disposiciones aplicables o a las entidades de la administración pública federal. Además- viene a confirmar la aplicación de esta regla para las - instituciones de banca de desarrollo, puesto que antes - se había consignado en los decretos de transformación de sociedad anónima en sociedad nacional de crédito corres- pondientes.

El artículo 30, ya concertado, prevé como obje- to de las empresas de participación estatal mayoritaria, las áreas prioritarias en los términos del artículo 6.

La organización, administración y vigilancia de

estas empresas, serán regidas por lo dispuesto en la legislación aplicable, que en el caso específico será la mercantil o civil y estará sujeta a la presente ley, con lo que se le da el mismo tratamiento que a los organismos descentralizados, lo cual puede ser criticable, en virtud a que de acuerdo con la ley de los organismos descentralizados, les corresponde un objetivo de mayor jerarquía (áreas estratégicas o prioritarias); que las empresas paraestatales, su objeto son las áreas prioritarias exclusivamente, lo que justificaría un control menos estricto por parte de la administración centralizada.

Cuando alguna empresa no cumpla su objeto o no sea conveniente conservarla, desde el punto de vista económico o de interés nacional, la Secretaría de Programación y Presupuesto, con ayuda de la opinión de la coordinadora de sector, propondrá al Ejecutivo Federal, la enajenación de la participación estatal o, en el caso, su disolución o liquidación (artículo 32). Con este precepto se busca la eficacia en el funcionamiento de las empresas; por otra parte, se concede un derecho de preferencia a los trabajadores organizados, para adquirir, en el caso, la participación que enajene al Gobierno Federal. También se prevé, que dicha participación pueda enajenarse a través de procedimientos bursátiles (artículo

lo (68).

El Ejecutivo Federal y la coordinadora de sector, designarán los servidores públicos que deban ejercer las facultades que impliquen la autoridad de las acciones de las paraestatales; esta disposición formaba -- parte de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 53).

En cuanto al organo de gobierno de las empresas paraestatales, éste se integrará de acuerdo a sus estatutos y en lo que no se oponga a las disposiciones de la ley; los integrantes de dicho organo, así como los representantes de las demás dependencias y entidades relacionadas, serán designados por el tutor del Ejecutivo Federal o la coordinadora de sector, debiéndose constituir mas de la mitad de los miembros (artículo 34).

Otro artículo importante es el 36, que concede a los consejos de administración o equivalentes de las empresas, además de los sectores, estatutos o legislación de la materia; sus facultades se contemplan en el artículo 58 ya comentado, con la salvedad de las propias de las asambleas ordinarias o extraordinarias que se regularán de acuerdo a las leyes civil o mercantil y a sus respectivos estatutos. También para los directores gene

rales o equivalentes, se conceden facultades, contenidas en el artículo 59 de esta ley.

Como ya se dijo anteriormente, se busca dar un tratamiento similar a los organismos descentralizados y a las empresas paraestatales, así el artículo 38, se remite a la regulación de los primeros, en lo relativo a: designación, facultades, operación y responsabilidades de los organos de administración y dirección, autonomía de gestión y demás normas sobre el desarrollo y operación de las empresas paraestatales, sin perjuicio de lo dispuesto en los estatutos o legislación correspondiente. Con base en dichos estatutos de la empresa y legislación correspondiente, se efectuará en ese caso la función o resolución; intervendrá en lo que no se oponga a tales ordenamientos, de conformidad con las normas de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la coordinadora de este sector para señalar la forma y términos en que deba efectuarse la función o resolución, cuidando además, la protección de los intereses públicos, de los accionistas y los derechos laborales de los servidores públicos de la empresa.

D).- Capítulo Cuarto de los Fideicomisos Públicos.- Este capítulo consta de 6 artículos. El primero de ellos dispone que están sujetos a la ley con bases -- que se establezcan con la administración pública federal,

se organicen en forma análoga a los organismos descentra--
lizados o a empresas de participación estatal mayorita--
ria que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo me--
diante la realización de actividades prioritarias y se --
considere como entidades paraestatales, conforme a la --
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. .

Los comités técnicos y directores generales, se
ajustarán, en cuanto a su integración, facultades y fun--
cionamiento, a las reglas para las demás entidades en lo
que sea compatible a su naturaleza (artículo 40).

Se confirma a la Secretaría de Programación y --
Presupuesto como fideicomitente único de la administra--
ción central y se exige la existencia de un comité técni--
co.

El artículo 42 incluye la obligación de los fi--
duciarios, vía delegado fiduciario general, de someter a
la consideración de la coordinadora de sector dentro de--
los seis meses siguientes, a la constitución o modifica--
ción de los fideicomisos, los proyectos de estructura ad--
ministrativa o a las modificaciones que se requieran.

El artículo 45, es una versión un tanto modifi--
cada del artículo 7 del decreto por el que se establecen
bases para la constitución, incremento, modificación, or--
ganización, funcionamiento y extensión de los fideicomi--

sos establecidos o que establezca el Gobierno Federal -- (Diario Oficial del 27 de noviembre de 1979); artículo - que se deroga en virtud del 3º transitorio de la ley en estudio. Este artículo 43, relativo a las obligaciones del delegado con la fiduciaria, difiere del artículo 7 - en comento, en que se aplicará solo cuando la Federación requiera informes y controles especiales, debiendo ac---tuar de común acuerdo con la coordinadora de sector. -- Antes el delegado fiduciario estable obligado en todo caso, a tales disposiciones. El artículo 44 es relativo a las fases del comité técnico y el 45, prevé las fases -- constituidas por la administración pública centralizada, la facultad del Gobierno Federal para revocar los perjucios de los derechos de los fideicomisarios o terceros, - salvo a las bases constituidas por la presente ley, o -- cuando no lo permita la naturaleza de sus bienes.

E).- Capítulo Quinto del Desarrollo de Opera---ción.- Este capítulo comprende 14 artículos (del 46 al-59), que contienen normas específicas sobre desarrollo y operación de las entidades, y entre otros aspectos seña-
la:

La obligación de las entidades, de gestar sus - objetivos a los programas temporales que forme la coordi-
nadora de sector (artículo 46).

La obligación de sujetarse para su desarrollo y operación a la Ley de Planeación, al PLANADE, a los programas sectoriales de él derivados y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizados, debiendo con ese marco, dictar planes institucionales del decreto a media no y largo plazo (artículo 47).

El contenido del programa institucional se basa en: fijas objetivos y metas, resultados económicos y financieros esperados, bases para evaluar las acciones que lleven a cabo, definición de estrategias y prioridades (artículo 48).

La obligación de elaborar los presupuestos, -- aparte de sus programas anuales (artículo 50), sujetar -- los presupuestos a los lineamientos que en materia de -- gasto establezca la Secretaría de Programación y Presu-- puesto y los específicos de la coordinadora de sector -- (artículo 51).

Que la entidad manejará sus recursos por medio de sus organos. Recibirá subsidios y transferencias -- -- a través de la Tesorería de la Federación (artículo 52).

La obligación de formular los programas financieros de la entidad, conforme a los lineamientos genera les que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito - Público.

Que el programa financiero debe ser sometido -- por el director de la entidad, a la consideración del or gano de gobierno; y, una vez aprobado, se remitirá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo relativo a la suscripción de créditos externos, para su autoriza--- ción y registro (artículo 54).

En lo referente a ejercicios de presupuesto, -- compromisos, registro de operaciones, informes sobre estados financieros y datos para cuenta pública, las entidades deben estar primero a la presente ley y su regla-- mento (artículo 55).

Que el organo de gobierno puede constituir comi tés o subcomités técnicos especializados para apoyar la programación estratégica, supervisión de la marcha normal de entidad, etcétera. También se prevé a propuesta de la coordinadora de sector, comités mixtos de productii vidad (artículo 56).

Que el organo de gobierno ejercerá sus facultades con base en las políticas, lineamientos y priorida-- des que conforme a esta ley, establezca el Ejecutivo Federal.

El artículo 58 establece, según se ha visto, -- atribuciones indelegables de los organos de gobierno y, -- el 59, las facultades y obligaciones de los directores -

generales.

F).- Capítulo Sexto del Control y Evaluación. - Constituido por 9 artículos (del 60 al 68). Contempla -- disposiciones relativas al organo de vigilancia de los - organismos descentralizados y sus funciones (artículo 60)

El control interno del organismo descentraliza-- do, señalando las responsabilidades del organo de gobierno, director general y servidores públicos (artículo 61)

La vigilancia central y evaluación de las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio-- de lo establecido en los estatutos y la legislación ci-- vil y mercantil; también competarán a organos de control interno y tendrán comisarios designados por el gobierno-- federal (artículo 63).

Establecimiento y funciones de los organos in-- ternos de control de los organismos descentralizados, cuyo objeto será la función directiva y promover el mejoramiento del organismo; realizarán auditorías, exámenes y-- evaluaciones (artículo 62).

La participación (vía recomendaciones del titular o representante que presida los organismos de gobierno) de la coordinadora de sector en materia de control - (artículo 64).

La facultad para hacer visitas y auditorías a - entidades (artículo 65).

Del artículo 67, surge la duda de si desapare-- cen las empresas minoritarias, ya que solo se refiere al control y la forma de ejercer los derechos que atribuya-- la participación económica, vía representante que nombre la coordinadora de sector.

La enajenación de títulos representativos de ca-- pital social del Gobierno Federal o entidades, que se po-- drá hacer por procedimientos bursátiles o a través de las sociedades nacionales de crédito, de acuerdo con las nor-- mas que emitan la Secretaría de Programación y Presupues-- to y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a los artículos transitorios, como ya se dijo anteriormente, esta ley entró en vigor al día si-- guiente de su publicación, abrogó la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descen-- tralizados y empresas de participación estatal, publica-- da en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1970; se-- derogan las disposiciones que se opongan a la ley, los - organos de gobierno y de vigilancia de organismos descen-- tralizados funcionarán en tanto se expidan las disposi-- ciones correspondientes por el Ejecutivo. Los actos y - operaciones de los organismos descentralizados inscribi--

bles en el registro federal del organismo descentralizado se registrarán por la legislación anterior mientras se expida el reglamento de la presente ley y se formalicen las funciones del registro. Se dictarán desde luego las disposiciones relativas para que los comités técnicos se ajusten a la ley y se les nombrarán comercios, en los casos que proceda; se promoverá la reforma (por conducto de la coordinadora de sector) de los estatutos para las empresas paraestatales mayoritarias y ajustarlas a la ley; y, la obligación de los directores generales de inscribir en un plazo de 30 días, contados a partir de que se constituya el registro, a los organismos descentralizados.

Como comentarios generales sobre la ley en estudio, se puede decir:

Que salvo en las entidades excluidas de su aplicación, tales como: universidades, instituciones de educación superior que gozan de autonomía, entidades del sector financiero, la autonomía de gestión, que es la principal novedad de la presente ley, está lejos aun de alcanzarse, dada la transferencia de control de las dependencias hacia los órganos de gobierno de las entidades, que pueden poner en peligro tal autonomía.

Que se hace muy necesaria la aparición del re--

glamento de esta ley, clarificar en muchos aspectos los límites de esa autonomía de gestión, por ejemplo: lo relativo a contratos de obras y adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes --muebles.

Que existen algunas irregularidades que pueden constituir violaciones a nuestro texto constitucional, -por lo que deben subsanarse.

Que es una ley nueva, la cual contempla la experiencia de las anteriores y que debemos por lo menos, antes de criticarla, concederle el beneficio de la duda, -respecto de su eficiencia y eficacia como instrumento para logro de las metas y objetivos de las entidades paraestatales.

G).- La Reconversión industrial.- Como parte importante de la orientación que debe dársele al funcionamiento y desarrollo de las entidades paraestatales, debe tomarse en cuenta el proceso de la conversión industrial.

Para entender la reconversión, se debe partir de la base de que el cambio tecnológico tiene un doble efecto, sustituir materias primas por nuevos materiales y acelerar la absolvencia de procesos y productos tradi-

cionales. Este fenómeno ha deteriorado los términos de intercambio y ha incidido negativamente en nuestra capacidad de exportar, de captar divisas y sobre todo, en -- nuestras perspectivas de desarrollo.

Por todo lo anterior, lo que se ha buscado por parte del gobierno, es la adaptación del aparato productivo a las innovaciones tecnológicas para la competitividad y eficacia de nuestra industria.

4.2.- Crítica al artículo 28 constitucional.

Según se desprende de su simple lectura, el -- constituyente permanente, que modificó sustancialmente -- el contenido del artículo 28 constitucional en 1983, en el párrafo cuarto de este precepto señala de manera enunciativa y no limitativa, cuales son las áreas estratégicas, dejando al Poder Legislativo Federal el establecimiento de las otras áreas que pueden así considerarse.

Nos encontramos en presencia de una facultad -- que otorga el Poder Constituyente, en este caso el Permanenente, através de la Constitución General de la República, que conduce a hacer los siguientes comentarios.

1.- Se trata de una facultad discrecional que -- permite al organo beneficiado, decidir a su libre arbitrio, el momento y sentido de la decisión a tomar, por --

ejemplo: qué área debe considerarse estratégica y en qué momento. Sin embargo, no señala la propia Constitución, bajo qué bases y conceptos se van a tomar en cuenta para decidir que una área es estratégica, lo que va en contra de la naturaleza misma de la facultad discrecional que - debe moverse siempre dentro de los límites que la propia ley establezca, precisamente porque aquí no se señala límite alguno, lo que puede conducir al uso arbitrario de la facultad, a la libre apreciación de quienes en un momento dado, ejercen la función pública encomendada al -- Congreso de la Unión.

2.- Además de lo anterior, se debe tomar en -- cuenta que la facultad se otorga al Congreso de la Unión, es decir, a un órgano constituido que se le encarga el - ejercicio de la función legislativa en el ámbito federal, cuyas facultades, como órgano federal, deben ser expre--sas, de acuerdo con lo que establece el artículo 124 de la Constitución General de la República, que junto con - los numerales 1, 14, 16, 39, 40, 41, 71, 73, 76, 89 y 90 del propio ordenamiento, establece para nuestro país, un régimen de separación de poderes y distribución de competencias limitadas. En el caso, es verdad que la propia Constitución otorga esa facultad, pero no la limita, sino que deja al propio órgano federal, decidir cuál es la competencia de él mismo, es decir, sobre qué áreas podría dictar las leyes reglamentarias que posteriormente, se--

rán objeto de aplicación por parte del Poder Ejecutivo - de la Unión, pero al hacerlo así, pasa por alto lo que - establece el artículo 135 constitucional, el cual prevé - la existencia del organo encargado de adicionar la Con - titución, pero analiza la circunstancia municipal, esta - tal y federal como un todo, como una unidad, y no revisa lo que se refiere a un nivel de gobierno, como lo hace - el Congreso de la Unión en el aspecto federal.

Ahora bien, cabe hacer resaltar que la reforma - al artículo 28 de la Constitución, promulgada el 2 de di - ciembre de 1982, desde el punto de vista socio-político, obedeció a la modificación de uno de los factores reales del poder, como lo es el grupo de los banqueros mexica -- nos. Ciertamente, ya se mencionó en la introducción del presente trabajo, que esta pequeña minoría, en virtud -- del poder económico que alcanzó a tener, modificó su - - status y empezó a ejercer presión sobre los organos del - gobierno para lograr la consecución de sus fines particu - lares, con grave detrimento de los inversionistas nacio - nales y en general de la política económica marcada por - las autoridades.

C O N C L U S I O N E S .

PRIMERA.- Las modificaciones propuestas al artículo 28 constitucional, constituyen un paso trascendental en la doctrina constitucional mexicana, al superar explícitamente el principio nunca acreditado históricamente, de la libre competencia. Se da curso legal a una concepción propia del juego de los factores productivos y, en función de ella, se fijan las normas operativas a seguir.

SEGUNDA.- Introducir el concepto de prácticas monopólicas, regular la concentración de poder económico y enfrentar los nuevos fenómenos del oligopolio y el consumismo, son importantes avances en los derechos fundamentales que el pueblo de México se otorga por su soberana voluntad y que en el nuevo texto propuesto para el citado artículo 28, encuentra su definición.

TERCERA.- Se amplió una interpretación estrecha del monopolio y las nuevas manifestaciones de concentración en la industria, el comercio y los servicios, pudiendo enfrentarse con mejores instrumentos, dentro de un empeño que avanza desde los mismos orígenes de nues-

tro constitucionalismo y que aspira a que las actividades económicas del Estado, los grupos y los particulares, se desenvuelvan con un sentido de progreso social.

CUARTA.- En este orden, se procuró eliminar la posibilidad de que las decisiones económicas queden en manos de las minorías, se garantizó la oportunidad de desarrollo de la iniciativa individual y se abrió el camino a la introducción de nuevas tecnologías y formas de organización, acordes con los requerimientos actuales de la actividad económica.

QUINTA.- De especial interés, resultó la reforma propuesta al artículo 28 constitucional, tendiente a proteger a los consumidores, propiciando su organización y especificando las actividades que el Estado ha de realizar en forma exclusiva, sin sujetarlas a concepción de los particulares. Con base en estos criterios, se fortaleció la tésis del Derecho Constitucional Mexicano, que justifica y fundamenta la existencia de las instituciones, organismos y empresas que requiera el Estado para realizar con eficacia las actividades estratégicas que demanda la soberanía nacional y el interés público.

SEXTA.- La expresión de 'actividades estratégicas' propuesta en la iniciativa, recoge en concisa fórmula constitucional, algunas funciones propias de la soberanía económica, servicios a cargo exclusivo del Gobierno Federal y la explotación de bienes de dominio directo, que por su significado social y nacional, también deben atenderse en base al interés general que solo garantiza el manejo del Estado.

SEPTIMA.- También se aportaron reordenamientos y complementos conceptuales, a fin de mejorar el método de la enumeración, de responder a nuevas situaciones institucionales y otorgar al Congreso de la Unión, facultades para ampliar el campo de las actividades estratégicas.

Como uno de los puntos medulares en el desarrollo de esta investigación, podemos concluir que la llamada estatización de la banca, lograda mediante la reforma constitucional que se ha examinado, constituye uno de los pasos de la economía política mexicana más trascendentales. En efecto, al haberse monopolizado el servicio público de la banca y crédito en favor del Estado, se garantiza uno de los puntos de equilibrio de la economía mexicana, pues la banca como instrumento regulador -

de los intereses del dinero, en manos del Estado, no da lugar a la especulación que favorezca a un grupo minoritario y en cambio, fortalece el desarrollo de la industria al través de las actividades estratégicas que señala el artículo 28 constitucional.

En la última reforma experimentada por el citado artículo, experimentó un cambio sustancial, ya que no se limita a la prohibición de monopolios, sino que también confirma la estrategia gubernamental mediante el control de precios máximos en artículos o materias primas consideradas básicas para la economía nacional y el consumo popular, además de reglamentar de una manera exhaustiva la materia de distribución de productos básicos, con el propósito de eliminar las intermediaciones excesivas y reductos de acaparamiento con propósitos alcistas de precios.

Para llegar a lograr los propósitos plasmados en el artículo en comento, es necesario una planeación social y forzosamente económica, que se sujete a las normas y medidas y persiga los objetivos propuestos por nosotros, los mexicanos, através de nuestros representantes.

Nuestra Constitución Política en vigor, es un -

ejemplo ante el mundo entero por su venturosa combinación de garantías individuales y sociales y no toleraría una planeación imperativa. En lo personal, en este momento no tenemos otro documento mas valioso que nuestra Constitución Política, la que debemos defender con mas entusiasmo.

Entonces, de acuerdo con nuestra Carta Magna, - para que los individuos se sientan plenamente libres, es necesario que al aplicarse la planeación, el ciudadano - participe, primero en la elaboración del plan y luego en su ejecución, como uno de los factores que integran un - complejo engranaje. Todo esto, dependerá en buena parte, de las decisiones que corresponderán a las empresas in-- dustriales, comerciales, agrícolas, organizaciones sindi cales y de consumidores, pero lo mas importante, las medidas directas del gobierno y la forma democrática en -- que el plan se elabore.

Considero que en un régimen como el nuestro, en el que coexisten la iniciativa y la empresa privada, las empresas de interés público junto con la acción oficial, la planeación indicativa y democrática, será una de las fórmulas para conciliar el imperativo inaplazable del -- desenvolvimiento económico y social acelerado y la coope ración entusiasta de un pueblo que tiene gran apego por la libertad.

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

DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL.- Economía y Derecho. Estudios de Derecho Constitucional. Ed. Porrúa, S.A., 2a. Edición. México, 1980.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO.- México através de sus -- Constituciones. Antecedentes y evolución de los artículos 28 al 53 constitucionales. -- Tomo V. XLVI Legislatura de la Cámara de -- Diputados. S/N de Edición. México, 1967.

DICTAMEN Y DEBATES DE LA INICIATIVA DE REFORMAS AL AR--- TITULO 28 CONSTITUCIONAL, DE 1978.

ESTADISTICAS HISTORICAS DE MEXICO.- Ed. Secretaría de -- Programación y Presupuesto. Instituto Na-- cional de Estadística, Geografía e Informá-- tica. Tomo I. México, 1985.

EXPOSICION DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE REFORMAS AL ARTICU-- LO 28 CONSTITUCIONAL DE 1978.

EXPOSICION DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LA INICIATIVA DE -- REFORMAS AL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL, DE-- 1982.

LA CONSTITUCION DE 1917 Y LA ECONOMIA MEXICANA. Universidad Nacional Autónoma de México. S/N de Edición. México, 1958.

LOS CONSTITUYENTES ANTE SU OBRA 1917. Edición del Senado de la República. LIII Legislatura. - México, 1985.

LOZA MACIAS, Manuel.- El Pensamiento Económico y la -- Constitución de 1857. Ed. Jus. S/N de Edición. México, 1959.

MUJICA MONTOYA, Emilio.- El artículo 28 y sus repercusiones en la vida económica. Ed. U. N.- A. M. México, 1960.

POLO BERNAL, Efraín.- Manual de Derecho Constitucional. Ed. Porrúa, S. A. 1a. Edición. México, 1985.

PRIMERO Y SEGUNDO DICTAMENES DE LAS COMISIONES Y DEBATES DEL PROYECTO DE REFORMAS AL ARTICULO 28- CONSTITUCIONAL, DE 1982.

VARIOS AUTORES.- Constitución Política de los Estados - Unidos Mexicanos Comentada. Instituto - de Investigaciones Jurídicas. Ed. U. N. A. M. 1a. Edición. México, 1985.

VARIOS AUTORES.- La Constitución Mexicana. Rectoría --
del Estado y Economía Mixta. Institu-
to de Investigaciones Jurídicas. Ed.-
U. N. A. M. 1a. Edición. México, 1985.

L E G I S L A C I O N .

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Protección al Consumidor.

Ley Orgánica del Banco de México.

Ley Reglamentaria del artículo 28 constitucional.

Ley del Servicio Público de Banca y de Crédito.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley Federal de Derechos de Autor.

Ley de Invenciones y Marcas.