

267.
2cy.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON

Justificación Jurídico Constitucional de la Rectoría
del Estado en el Desarrollo Económico de México

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE DAVID ORTEGA GARCIA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

San Juan de Aragón Edo. de Méx.

1991



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Pag.
INTRODUCCION.....	1
- CAPITULO PRIMERO -	
GENERALIDADES	
A.- El Estado concepto y características.....	4
B.- El Estado y las doctrinas económicas.....	10
C.- Antecedentes históricas del Estado y la economía en Mé xico.....	17
- CAPITULO SEGUNDO -	
DERECHO Y ECONOMIA	
A.- El derecho económico su definición y característica..	28
B.- Relación entre orden jurídico y sistema económico....	34
C.- La economía en la Constitución.....	41

- CAPITULO TERCERO -

LA FUNCION RECTORA DEL ESTADO EN DESARROLLO
DE LA ECONOMIA MEXICANA

	Pag.
A.- La rectoría del Estado en la economía.....	49
B.- Sistema económico mexicano.....	52
C.- El derecho y planeación económica.....	55
D.- La necesidad de un capítulo económico en nuestra Cons- titución.....	60
E.- Fundamento jurídico constitucional y leyes reglamenta- rias.....	63
CONCLUSIONES.....	73
BIBLIOGRAFIA.....	76

INTRODUCCION.

Actualmente la trascendencia y consecuencia de los fenómenos económicos, representa una de las más grandes preocupaciones de todo Estado moderno.

La intervención estatal viene a ser un medio determinante - para el control de los diversos desequilibrios que sufre la sociedad, - así como el logro de los fines que dicha entidad política se propone.

La rectoría económica del Estado Mexicano, plasmada en la - Constitución Política, constituye los principios y filosofía adoptados por el sistema económico mexicano para hacer frente a los problemas actuales que lo aquejan.

Si bien nuestro país se caracteriza por tener un sistema - - económico capitalista dependiente, ante la cada vez más latente y necesaria intervención del Estado que ha requerido regular legalmente el - reconocimiento de una Economía Mixta, que legitime los intereses existentes en los diversos sectores sociales y económicos.

En el desarrollo del presente trabajo, se hace un análisis - jurídico constitucional de las reformas que ha tenido nuestra Carta Magna, respecto de la intervención del Estado en la economía, con la finalidad de proteger y beneficiar a los sectores económicamente débiles y

al mismo tiempo tratando de estimular a los sectores de la producción, lo cual se traduce en la rectoría económica del Estado.

Asimismo, toda la instrumentación legal de la rectoría económica, tiene como propósito fundamental establecer las bases que necesariamente deberán conducir al progreso económico de nuestro país.

- CAPITULO PRIMERO -

GENERALIDADES

- A) EL ESTADO CONCEPTO Y CARACTERISTICAS.
- B) EL ESTADO Y LAS DOCTRINAS ECONOMICAS.
- C) ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ESTADO Y LA ECONOMICA EN MEXICO.

Sí existe en el Derecho Público un término que ha sido analizado desde muy diversos puntos de vista y con una pluralidad en cuanto a su formación es el de Estado. Y es que estando éste concepto íntimamente ligado no sólo a la ciencia jurídica, sino a la ciencia política, filosófica y social, por tal motivo adquiere un tinte polémico, así mismo, la - - idea que se tenga de Estado, están frecuentemente unido a la idea que se tenga de Constitución, por ser ésta donde se encuentra el orden jurídico fundamental, es decir su estructura y sus fines del Estado.

Con lo señalado en el párrafo que antecede, no es mi intención entrar en esa polémica simple y llanamente pretendere ser objetivo, en - cuanto a presentar una definición del concepto de Estado, acorde a los fines del presente trabajo.

A.- EL ESTADO CONCEPTO Y CARACTERISTICAS

Etimológicamente la palabra Estado " proviene, como se sabe, -- del vocablo latino status que denota "situación", "posición", "postura" o "condición" en que se encuentra una persona o una cosa ". (1)

Para designar a la organización política suprema, se utilizaron los siguientes términos: polis, entre los griegos; civitas, entre los romanos y Cicerón la llamo la República (de res publica, es decir, la cosa

1.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Estado, p. 17

pública). (2)

En castellano, Estado significa modo de ser o situación determinada de una sociedad política que está de pié, permanentemente.

Históricamente, el uso de la palabra Estado se origina en Italia en el siglo XV, con el renacimiento. Es Nicolas Maquiavelo quién, -- por primera vez en la historia hace aparecer la palabra Estado en su libro " El Pincipe ". A partir de entonces la palabra Estado cobra carta de naturalización en la literatura de las ciencias sociales. (3)

Para poder definir el concepto propio de Estado, observare el -- que los doctrinarios, sin entrar en cuestiones como ¿ que es el Estado ?, ¿ como es el Estado ?, ¿ para que es el Estado ?, etc., las cuales serían materia de estudio de la ciencia política, de la filosofía o de nuestra -- materia de estudio de la ciencia política, de la filosofía o de nuestra -- materia de Teoría del Estado.

por Consiguiente la organización política de nuestro tiempo, -- que conocemos con el nombre de Estado, se caracteriza por sus elementos -- funcionales, partiendo del análisis que en forma general y somera se haga de cada uno de ellos, podré señalar una definición de la conceptualización de la que conocemos como Estado.

2. Cfr ibidem pp. 17 y 20

3. Cfr. ARNAIZ, Aurora. Ciencias del Estado. p. 121

Generalmente la doctrina señala como elementos esenciales, el -
 Pueblo, el Territorio y el Gobierno, lo que particularmente así lo creo,
 como también creo que estos elementos generan otros, como se vera mas ade-
 lante. Antes de hacer su análisis primero como punto inicial de partida,
 se observara que entre las muchas definiciones existentes sobre el Estado
 eligire alguna de ellas, así tenemos las siguientes :

" La historia.- El Estado como Institución política es la forma
 política de un pueblo o la organización política suprema de un pueblo.

La de Orientación de Jellinek.- Considera este autor que el Es-
 tado es la agrupación humana sedentaria con un poder de mando originario.

La de Leon Duguit.- Quién estima que el Estado existe y existió
 allí donde hubo una relación entre gobernantes y gobernados en orden a la
 solidaridad social ". (4)

Como se puede observar de las citadas definiciones las dos pri-
 meras contienen los tres elementos esenciales, y es el momento oportuno -
 de no confundir al Estado con alguno de sus elementos, pues suele suceder
 que en ocasiones nos dicen que el Estado es el pueblo o el Estado de la -
 autoridad, o en otras ocaciones si le preguntamos a una persona que carez-
 ca de una educación y los conocimientos necesarios de la materia nos res-
 pondería, que el Estado es el recaudador de impuestos o la autoridad que

4. Cit. pos. ARNAIZ, Aurora. op cit p. 121

obliga a los jóvenes al servicio militar o sencillamente la que le obliga a hacer algo que libre y espontánea mente no lo realizaría.

El maestro Burgoa nos señala a los elementos del Estado como -- formativos y posteriores es decir, los primeros anteriores a su creación como ente moral o jurídico (la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental); los segundos que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales (el poder público y el gobierno). (5)

Con los anteriores elementos y siguiendo el método inductivo -- que utiliza Francisco Porrua, se obtendrá la definición del concepto de - Estado, que para efecto objetivo de ésta investigación creo es la más adecuada.

Primeramente tenemos que siendo individuos que no vivimos aislados, sino en integración con otros, con los que estamos unidos por diversos factores de solidaridad, unión de esfuerzos, división de tareas, etc. Así como de principios, costumbres, idiomas, religión, nacionalidad, etc. conformando una sociedad humana, se tiene así la noción de que el Estado es una Sociedad Humana.

Entonces tenemos que la sociedad humana es la base del Estado, la que por consiguiente se encuentra establecida en forma permanente en -

5. op cit p. 126

un territorio, de esta manera se diría que el Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde.

La existencia de una sociedad implica, necesariamente de un orden normativo tanto de su estructura de grupo social como de la conducta que tódo individuo presente, por consiguiente se entendería, que esas normas de conducta son las creadoras o formadoras en su conjunto de un sistema armónico de normas de derechos, entendiendolo entonces como el Orden Jurídico, y de esa forma se diría que el Estado es una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico.

Pero todo orden supone, de manera necesaria, la existencia de un ordenador y el orden jurídico tiene la imperatividad como una de sus características esenciales. En la sociedad humana estatal el orden jurídico es creado, aplicado y sancionado por un poder que dispone de las facultades necesarias para ese objeto, en última y suprema instancia, de manera independiente de otro poder que sea superior, y que por ello se llama soberano, por consiguiente el Estado es una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurado y regido por un orden jurídico, creado, a plicado y sancionado por un poder soberano.

El orden jurídico y la sociedad humana estatal, tiene una finalidad, que es la de realizar los más altos valores de la convivencia social human, la finalidad del Estado concurre a la obtención objetiva del Bien, pero como todos los integrantes de esa sociedad han de participar -

de dicha obtención, en tonces se le llamaría el Bien Público común. Pero ese bien es efímero, en relación con la existencia material del hombre y las circunstancias y por ello es un Bien Público Común temporal, añadiendo éste elemento se diría que el Estado es una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, aplicado y sancionado por un poder soberano, para obtener el bien común público temporal.

Teniendo de esa forma integradas por todos sus elementos la noción del Estado, acataríamos que el Estado es una Institución que disfruta de una Personalidad Moral, a la que el orden jurídico le atribuye un conjunto de derechos y obligaciones que le dan una personalidad jurídica.

Una vez, teniendo como antecedentes los elementos ya mencionados y tomando en cuenta la realidad estatal en que vivimos, se puede definir el concepto de Estado, es cual quedaría de la forma siguiente :

EL ESTADO ES UNA SOCIEDAD HUMANA ESTABLECIDA EN EL TERRITORIO QUE LE CORRESPONDE, ESTRUCTURADA Y REGIDA POR UN ORDEN JURIDICO, QUE ES CREADO, DEFINIDO, APLICADO Y SANCIONADO POR UN PODER SOBERANO, PARA OBTENER EL BIEN COMUN PUBLICO TEMPORAL, FORMADO UNA INSTITUCION CON PERSONALIDAD MORAL Y JURIDICA. (6)

Con la reunión de los ya citados elementos, pasare a señalar de una forma sintética y no analítica las características esenciales que el Estado presenta, las cuales son elementos que constituyen su formación, y que son las siguientes :

a) " Soberanía como adjetivo del poder, pero calificado el Estado mismo en su unidad total como soberano.

b) Personalidad moral y jurídica, al ser el Estado un ser social con posibilidad de tener derechos y obligaciones.

c) Sumisión al derecho que significa la necesidad de que la estructura del Estado y su funcionamiento se encuentren regulados por un --orden jurídico imprescindible ". (7)

B.- EL ESTADO Y LAS DOCTRINAS ECONOMICAS.

Como ya quedo acentado en el inciso anterior, el Estado tiene como finalidad el Bien Común, independientemente de las características socio-económicas que presente cada estado, ya sea que pertenezca al primero, segundo o tercer mundo, se encontraran problemas económicos que re-

7. ibidem. p. 190

quieren soluciones inmediatas, sencillamente por que todo hombre en lo -- particular o toda sociedad en lo general, cuando menos debe comer, abrigarse y tener un lugar donde vivir, por tal motivo a travéz de la humanidad han existido diversas doctrinas económicas, de las cuales cada Estado a tratado, o asimilado para poder resolver las necesidades que ya se han mencionado, así pues explicare brevemente el punto de vista de las diversas doctrinas económicas (Clásica, Marxista, Keynesiana, Estructuralista y Monetariasta Liberal).

I.- La doctrina clásica, el Estado Policia, el mundo de la teoría clásica era un mundo perfecto de la teoría económica del libre mercado, postula que el sistema económico tiende a un equilibrio natural con ocupación plena, el cual es guiado por la mano invisible de un individualismo utilitarista y egoista, pero socialmente benefactor.

Adam Smith, en su libro La Causa y Origen de la Riqueza de las Naciones, escribe: " Ahora bien como cualquier individuo pone todo su empeño en emplear su capital para sostener la industria doméstica, y dirigirla a la consecución del producto que rinde mas valor... Ninguno se propone, por lo general, promover el interes público, y saber hasta que punto promuebe ". (8)

Así, el individuo al buscar su propio beneficio en un sistema económico de dejar hacer y de dejar pasar (Laissez Faire, Laissez Passer), lograba ademas de una óptima asignación de los recursos y la maxi

masión del beneficio de la colectividad, la garantía de la ocupación plena.

La política económica que se deriva de la teoría clásica, se puede resumir en unos cuantos puntos: libre comercio, libre empresa, patrón oro y presupuesto equilibrado. De este pensamiento de la teoría económica clásica se define que el papel del Estado, está confinado a desempeñarse pasivamente como agente económico, es decir el de agente guardián y policía, pues el sistema económico de libre mercado se encarga de realizar la óptima asignación de los recursos, maximizar la producción y proveer de ocupación plena a la población trabajadora. El mercado es el mecanismo autorregulador del proceso y autorrector de cualquier desajuste eventual del sistema capitalista.

II.- La Doctrina Marxista, el Marxismo aparece, en la historia de las doctrinas económicas, como una crítica a la economía política clásica. Para Marx y sus seguidores el sistema capitalista estaba fundado en la explotación del trabajo asalariado, la cual tomaba forma de extracción y apropiación privada de la plusvalía, merced a la compra-venta de la fuerza de trabajo. La sociedad quedaba así dividida en dos polos: por una parte la clase de los capitalistas, propietarios de los medios de producción y por la otra, los trabajadores, que sólo tienen como mercancía a ofrecer en el mercado su fuerza de trabajo. La relación entre el trabajo asalariado y el capital constituía así el principio de la organización de la sociedad, pero a la vez una fuerza permanente de antagonismos que terminarían por destruir la propia sociedad burguesa.

Así, el capitalismo era visto como un orden social necesariamente transitorio que debería, al término dejar su lugar a un nuevo tipo de sociedad (El Socialismo), de la misma forma que, históricamente, había sustituido al Feudalismo.

A lo anterior, nos dicen los marxistas que el Estado debería ser el Estado Capitalista Colectivo (socialismo), cuya acción no está orientada por el beneficio particular, sino por los intereses de conjunto de clases y en consecuencia, no está sujeto a las limitaciones de los capitalistas individuales, por consiguiente el Estado sería la Institucionalización de los intereses comunes. (9)

III.- La Doctrina Keynesiana: El Estado Administrador.

Keynes no creía en el mundo clásico del equilibrio natural, ni en el sistema de libre mercado como el mecanismo para el ajuste automático y equitativo, para él, la economía capitalista genera dos problemas -- fundamentales: desocupación y concentración de la riqueza y del ingreso. " Por el contrario, sostuvo que en los reajustes de la economía de pos -- guerra, la libre competencia debía modificarse o complementarse por procedimientos artificiales, como la regulación estatal del tipo de interés, -- la dirección monetaria, y grandes gastos estatales, si se quería conseguir la ocupación total. (10) Así mismo afirmaba que el Estado debe de --

9. Cfr. FERGUSON, John M. Historia de la Economía, pp. 205 a 210

10. IBIAEM p 244

intervenir en la economía de mercado, con el fin de disminuir el empleo - involuntario y aumentar la producción ". El elemento clave de la intervención en el corto plazo consistente en la administración de la demanda efectiva por parte del Estado, a través de cualesquiera de las dos vías: la fiscal o la monetaria. (11)

Lo que Keynes trata de decir, es de la necesidad de transitar del capitalismo de libre mercado al capitalismo de economía mixta (no al Estado Socialista), y en términos generales se puede decir que en el capitalismo industrial el Estado se debe quedar con las funciones de administrador de la demanda y benefactor, pero no el Estado como propietario de los medios de producción.

IV. La Doctrina Estructuralista, señala que el nuevo orden mundial, en emergencia al cual se van ajustando los países en vías de desarrollo, se caracteriza por la interdependencia, asimétrica la concentración del poder mundial en dos superpotencias como polos de bleques. La gran mayoría de estos países en desarrollo (Latenoamericanos) se incorporan casi en su totalidad a las imposiciones hegemónicas de los Estados Unidos, integran y sufren una constelación de dominación, dependencia, de sarrollo desigual y combinado, con una baja capacidad para la autonomía - en cuanto al camino y estilo de desarrollo, de economía, sociedad y sistema político.

11. Revista de Contaduría Pública, p. 12, México, Diciembre de 1983, enero de 1984.

Por lo anterior ésta teoría, les llama a los países en desarrollo, países periféricos los cuales deben promover un nuevo modelo de desarrollo, el modelo deliberado de industrialización sustantiva. Las metas básicas e instrumentos de política económica necesarios, para alcanzar ese modelo de desarrollo sería por medio de una planeación y programación de la sustitución de importación y el desarrollo; una política adecuada de asignación de recursos externos; el desarrollo de un proteccionismo sano, a través de la promoción y fomento de la industrialización, - y sobre todo un especial cuidado en los salarios, para evitar la reducción de la capacidad de consumo de las grandes masas.

Así se tendría, que el Estado debe orientar y coordinar las actuaciones de los diversos agentes económicos, tanto de manera indirecta - con las políticas comerciales de industrialización, fiscal, monetaria, - etc., para promover la sustitución de importaciones, a través de las inversiones de infraestructura y empresas públicas. Así mismo tomar elementos del Estado benefactor, para no descuidar los aspectos sociales de desarrollo. (12)

V. La Doctrina Monetarista. Milton Friedman, es el máximo exponente de esta corriente como teórico del monetarismo, en la cual hace un estudio analítico de una macroeconomía cerrada, que se planea como objetivo el problema de la inflación y el desempleo, señalando que la inflación es todo momento y en todo lugar es un fenómeno monetario, la cual se

12. Cfr. *Ibidem*, pp. 30 a 32

corrige a través de una política monetaria contraccionista, que se traduce en su famosa Regla o Ley Monetarista, la cual establece que la estabilización de la economía se alcanza cuando la oferta monetaria crece a una tasa fija.

Esta corriente económica, señala que a largo plazo no existe ningún trade off (toma y daca), entre inflación y desempleo, que todo incremento en la oferta monetaria por encima de la tasa de crecimiento potencial de la economía, dado por la tasa natural de desempleo, provocaría sólo inflación. Así mismo de la Ley monetarista de política económica, esta corriente doctrinaria, recomienda un libre mercado, libre comercio internacional, presupuesto balanceado y la eliminación del Estado en su papel como agente económico y concretarse a cumplir, de manera automática y no discrecional, es decir el regreso al liberalismo económico de Laissez-faire. (13)

Con las breves exposiciones de las corrientes doctrinales económicas citadas, se podrá acentar que no todos los Estados existentes y que existieron, comulgan una misma ideología política-económica, por consiguiente tampoco un mismo orden jurídico, sino que cada Estado se apropiara la ideología que más se acerque al bien común que tiene como tipo ideal.

Es importante señalar que las dos últimas corrientes que se re

13. Ibidem. pp. 37 y 38

señaron, serviran de base de partida, para ir delimitando nuestro objetivo que presentare en el capítulo tercero de éste escrito.

La intervención del Estado en la economía es un hecho que no - debe ser objeto de simple aceptación o rechazo. Para poder consentirla o combatirla, se preciso un análisis a la luz del desarrollo histórico de - cada pueblo. Así tambien la intervención, tanto en tiempo como del espacio, presenta características diferentes, por tal razón, conviene juzgarla según las circunstancias históricas que la determinan y expliquen, así tenemos que México como Estado, presenta características propias, las cuales se precisaran en el inciso que se precede.

C.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ESTADO Y LA ECONOMIA EN MEXICO.

México inicia la lucha por su independencia en el año de 1810, obteniendo once años despues el fruto de esa lucha, toda vez que España - así se lo reconoce, dejando de nombrar a los gobernadores y dejando de - fijar las normas en las que estaban sujetos los mexicanos de ese tiempo.

Cuando nuestros primeros insurgentes se dieron a la lucha por la emancipación de México, Don Miguel Hidalgo y Costilla emitio el 6 de - diciembre de 1810, un Bando, en el que fundamentalmente tenia un contenido patriótico y social, en los cuales algunos de sus aspectos importantes pueden vincularse estrechamente al renglon económico y que dentro de sus objetivos, señalaba lo siguiente : " Uno de sus principales objetivos era

el de extinguir tantas gabelas con las que la Nación no podia adelantar - su formula ". (14)

Con lo anterior el Padre de la Patria, así se adheria a las cargas tributarias que España nos imponia. Así mismo en dicho Bando se - concedia la Libertad de los esclavos, con lo que daba un importante logro social, el cual tendria repercusiones económicas; también se suprimian - los tributos específicos para los indios y se iniciaba la libertad en ma-teria industrial, aunque al principio sólo se concedia la fabricación de la polvora.

" Posteriormente el ilustre Don José María Morelos y Pavón se refiere ya a la tecnología extranjera dentro de sus 23 puntos de observan-cia independiente, dentro de los cuales los siguientes decían :

10. Que no se admitían extranjeros, si no son artesanos capa-ces de instruir y libres de toda sospecha.

Se combatia la desigualdad social y económica cuando señalaba:

12. Que las Leyes moderen la opulencia y la indigencia y de --tal suerte que se aumente el jornal del pobre.

Y acogiendo la posición de Hidalgo, señalaba que :

15. Las castas y la esclavitud, desaparecieran por siempre.

14. RENGEL COUTO, Hugo. ob cit. p. 69

Con respecto al comercio exterior que España monopolizara, decía :

16. Los puertos deberían de ser de libre acceso para todas las naciones extranjeras, pagando para ello un 10% de impuesto ". (15)

Ahora bien, en el decreto Constitucional de Apatzingán (22 de octubre de 1814), se encuentran garantías de igualdad, seguridad, propiedad y libertad dentro de las cuales se encontraban la libertad en las actividades económicas, así mismo también señalaba la facultad del Congreso para fijar las contribuciones y resolver sobre los préstamos que se le -- concediera a la Nación. Posteriormente en la Constitución del 24 encontramos en el artículo 50, fracción II como una anticipación intervencionista, las facultades concedidas al Congreso, la cual decía así :

II . " Fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos, canales y sus mejoras... "

Años posteriores, en los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857, que fue integrado por el elemento liberal avanzado que de tiempo atrás como ya se ha visto, pugnaba por la renovación social del Estado Mexicano, dándole a éste una estructuración definitiva, en las formas republicana, representativa, democrática y federal, y así mismo, como la -- consagración más rotunda y decisiva de los derechos del hombre. Por - -

15. Cfr. Idem.

otra parte el carácter meramente económico de esta constitución, recaé — en tres aspectos importantes los cuales son : la libertad de comercio e — industria, la propiedad y los derechos de los trabajadores.

Las discusiones que se suscitaron en el seno del Constituyente del 56, fueron acaloradas y eso fue gracias a grandes hombres de nuestra historia, como Ponciano Arriaga, Francisco Zarco, Ignacio L. Vallarta, Ignacio Ramírez, por nombrar algunos de los más conocidos, los cuales dieron un viraje en la economía nacional de ese entonces, debido a sus grandes pensamientos así pues transcribimos algunos de ellos.

Ignacio Ramírez, manifestó lo siguiente : " El grande, el verdadero problema social es emancipar a los jornaleros de los capitalistas; la resolución es sencilla y se reduce a convertir el capital en trabajo. Esta operación exigida imperiosamente por la justicia, asegurará al jornalero no solamente al salario que le conviene a su subsistencia, sino un — derecho a dividir proporcionalmente las ganancias con el empresario... ".
(16)

Por su parte, Ponciano Arreaga señaló en su voto particular lo siguiente: " Uno de los vicios más arraigados y profundos de que adolece nuestro país... consiste en la monstruosa división de la propiedad territorial.

Mientras que pocos individuos estan en posesión de inmensos e in cultos terrenos, un pueblo numeroso gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar sin industria ni trabajo.

Ese pueblo no puede ser libre ni republicano, por más de que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías remisimas, pero imprecitables... " (17)

Ignacio L. Vallarta, por su parte, manifestaba su pensamiento de la siguiente forma: " No quiero tampoco trabas, ni reglamentos, ni aduanas, ni guardas para el comercio. La saludable y nunca bien sentida influencia de la libertad asaz bienhechora en la producción de la riqueza, ya sea vista bajo su aspecto político, ya se le considere también bajo su faz económica " (18), señalaría posteriormente en otro parrafo del mismo discurso el establecimiento de la absoluta libertad de comercio, " sin mi ramientos para nuestra industria, sin consideración a nuestro estado económico ", (19)

Con la discusión del proyecto del artículo, se reconoció que la libertad del comercio beneficiaría a la realización de la democracia, pero se negó la conveniencia de abolir constitucionalmente las prohibiciones, dada la situación económica del momento, que si alguna vez el Gobier

17.- RANGEL COUTO HURTADO, Hugo. ob cit p. 71

18.- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857. p. 140

19.- Iden.

no viera posteriormente la convivencia de establecer alguna prohibición se vería con las manos atadas.

con los pensamientos citados de estos grandes liberales mexicanos, como de otros constituyentes de esa época, se logró conformar la Constitución de 1957 se tubieron grandes adelantos, los cuales sólo tubieron su evolución teórica, pues muchos de ellos no se llevaron a la practica, como ya es sabido por nosotros, asi tenemos que algunos artículos hacian referencia a lo antes mencionado.

Tenemos por ejemplo que el artículo 4º señala la libertad de las actividades economicas; complementandose con el 5º el cual menciona la libertad de trabajo.

El 27, garantizaba la propiedad y señala que la expropiación sólo es posible previa indemnización.

El 28, constituia la garantía de la libre consurrencia y prohibiendo los monopolios.

en el artículo 31, se establecía la obligación de contribuir de todo mexicano en las cargas públicas.

El artículo 69, mencionaba la obligación del ejecutivo para presentar al Congreso el presupuesto del año siguiente y la cual del año - - anterior, y el artículo 72, señalaba la facultad del Congreso para, en su caso aprobarlo; la de dar las bases para que el Ejecutivo contrate empres

titos y además para que expida aranceles para el comercio exterior.

Por su parte el artículo 75, daba facultades al Ejecutivo para inhabilitar toda clase de puertos y establecer aduanas marítimas.

El 119, señalaba que ningún pago podía hacerse si no está compren-
dido en el presupuesto o determinado por Ley posterior.

Finalmente el artículo 124, determinaba que el 1º de junio de --
1858, quedarían abolidas las alcabalas (impuestos) y aduanas interiores --
de la República. Lo que no sucedió en la fecha señalaba, sino que son --
abolidas definitivamente por reforma del 22 de noviembre de 1856, lo cual
fue muy importante para la economía de México.

Con la llegada del siglo XX nuestro país se sumó en una lucha
fraterna, la cual tiene como antecedentes diversos ángulos, fundamentales
de tipo socio-económico, que se reflejaban en la dura explotación que su-
frían los campesinos, así como la entrega de la economía nacional a los -
industriales extranjeros, como también un abstencionismo en las activida-
des políticas de la clase media.

Dicho movimiento armado tenía como objetivo derrivar ese sistema
de vida, en el que se implantaron las pretensiones socio-económicas del -
pueblo mexicano, las que fueron transformadoras de nuestro Derecho Positi-
vo, el cual quedó plasmado en la Constitución de 1917, la que no ha sido
inmutable, sino que a través, de los principios que en ella se presentan,

se han realizado hasta la fecha mas de 210 reformas, las cuales han sido creadas de acuerdo a la situación y momento histórico que nuestro país lo ha requerido.

En principios como ya se señalo, era la cración de nuevas normas, que fuesen la base de una transformación social, política y económica. Tales como los siguientes preceptos constitucionales, los cuales con sus reformas que han sufrido, actualmente manifiestan :

- Art. 3º, en el cual se manifiestan los lineamientos a seguir en cuanto a la educación, así como inspirarse en las teorías modernas del desarrollo económico, en lo que corresponde a su parte económica ("... sino cómo un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo ").

- Art. 5º, Manifiesta la libertad de trabajo, profesión, industria y comercio, siendo lícitos, los que no deberan de atentar contra el interés público, la moral y las buenas constumbres. (Cabe señalar que originalmente estos principios se encontraban señalados en el Art. 4º, y que con el Art. 5º fueron causa de debates, originando con ello las garantías sociales, consignadas en éste último artículo como en el 123).

- Art. 14, Establece la prohibición de irretroactividad, el derecho de garantía de audiencia y la estricta aplicación de las Leyes a las resoluciones judiciales.

- Art. 16, Este elevado concepto jurídico, resume la eficacia de las garantías de seguridad, libertad y propiedad.

Los anteriores artículos, han sido la base en los amparos contra Actos de Autoridad o Leyes que en ocasiones han obstaculizado el desarrollo económico del país.

- Art. 27, Establece el régimen de propiedad del cual se puede - decir, depende el sistema económico y la organización social de nuestro - país, ya que en el señala la propiedad tripartita la cual se enfoca en -- propiedad pública, propiedad privada y propiedad social, dando con esto, un carácter mixto de la economía mexicana.

- Art. 28, Este numeral se encuentra inspirado tanto en el liberalismo económico como en la economía social, teniendo un carácter de defensa nacionalista, frente a las empresas transnacionales, estableciendo que no habra monopolios ni estancos de ninguna especie ni exenciones de - impuestos, así mismo exep^túa sólo los relativos a las areas estratégicas, en las que el Estado ejerza funciones de manera exclusiva (acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, las comunicaciones vía satélite, emisión de billetes por medio de un sólo banco, petróleo y los de más hidrocarburos, petroquímicos básicos, etc., estos por citar algunos - de los señalados en su parrafo 4º)

- Art. 123, Este precepto tutelador de la clase obrera, manifiesta la regulación jurídica del factor trabajo, en los que el trabajador, -

encuentra los mínimos económicos y de seguridad social que deben observarse y ser protegidos cuando un individuo presta un servicio personal técnicamente subordinado, al que lo recibe, que generalmente es el dueño del capital.

Como ya lo he mencionado la Constitución del 17 a través de su existencia a sufrido modificaciones, debido ello a los problemas y situaciones que en su momento se presentaron, para adecuarse a las necesidades en el caso particular a las necesidades económicas de nuestro país, tal es el caso de los artículos 25 y 26, que más adelante analizare con amplitud, por ser estos parte vertebral del objetivo del presente trabajo.

Con lo señalado en éste capítulo, se podra observar que todo Estado, crea o se adecua a las diferentes corrientes económicas que a través de la historia han existido, esto con la finalidad propia de su sistema político y social en que se han ido desarrollando, el cual puede influir en la sociedad de otros Estados.

Consecuentemente dicho fenómeno económico da como resultado la necesidad de crear un sistema normativo jurídico, que regule tales situaciones como lo pudimos observar en lo que respecta a México, en el que se manifiesta dicho ordenamiento a través de las diferentes Constituciones que nos han rejido hasta la actualidad.

- CAPITULO SEGUNDO -

DERECHO Y ECONOMIA

- A) EL DERECHO ECONOMICO SU DEFINICION Y CARACTERISTICAS.
- B) RELACION ENTRE ORDEN JURIDICO Y SISTEMA ECONOMICO.
- C) LA ECONOMIA EN LA CONSTITUCION.

Nuestra Constitución de 1917, como hemos visto, instituyó el nuevo espíritu del Derecho en México, que, reformado o adicionado después, - constituyó el cuerpo del Derecho Económico mexicano, alcanzando antes de que así se le denominara en las doctrinas jurídicas europeas, y con un -- contenido y una finalidad no sólo económico, sino social, así pues pase-mos a ver lo que es el Derecho Económico.

A.- EL DERECHO ECONOMICO SU DEFINICION Y CARACTERISTICAS.

En un sistema económico moderno, el derecho reglamenta la produc-ción, la circulación, la distribución y el consumo de los bienes. Esta - reglamentación se enfoca a las actividades meramente privadas entre los - particulares, bajo la vigilancia del Estado gendarme, dicha reglamenta- - ción se encuentra dentro del marco Legislativo Civil y Mercantil, dando - cauce a un sistema jurídico de sociedad industrial de mercado libre o ca-pitalista, dicha situación la llamaríamos como Derecho de la Economía. - (20)

Las injusticias y limitaciones del sistema jurídico capitalista, reciben el influjo de una relación de las relaciones de trabajo y de las transformaciones de la empresa, exigiendo una reglamentación jurídica del Derecho social, cuyas fuentes reales son precisamente dichos grandes fenó-menos económicos y sociales.

El Derecho Económico, en consecuencia, no es el Derecho de la Economía, que siempre ha existido, y que es sólo, el contenido económico del Derecho. El Derecho Económico, es el Derecho que aborda los grandes problemas de la sociedad contemporánea de la regulación jurídica de la macro-economía; motivo por el cual se ha tratado de darle una definición, - en la que han incurrido diferentes teorías, dentro de los cuales citaremos algunos.

I.- DEFINICION DE DERECHOS ECONOMICO.

Para Jorge Wilther el Derecho Económico es un " conjunto de principios y normas de diversas jerarquías sustancialmente de Derecho Público que inscritos en un orden público económico plasmado en la carta fundamental, facultan al Estado para planear indicativa o imperativamente el desarrollo económico y social de un país ". (21)

Marcos Kaplan, lo define como un " Conjunto de valores, principios, normas y procedimientos jurídicos, tendientes a requerir, posibilitar y controlar la intervención directa e imperativa del Estado en todos sus aspectos macro y microscópico de la economía, a través de medidas y actividades coactivas y persuasivas, estimulantes y disuasivas, a fin de proveer y garantizar las condiciones y los objetivos de implantación, estructuración, funcionamiento, reproducción, crecimiento y desarrollo de dicha economía y, por tanto la producción, distribución, uso y consumo de

21.- RUIZ MASSIU, José F., Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, p. 74

e Ingresos ". (22)

El tratadista frances Savy, lo define "... como el conjunto de reglas tendientes a asegurar, en un momento dado y en una sociedad dada, un equilibrio entre los intereses económicos de los agentes particulares y - el interés económico general ". (23)

El profesor Charles Fourrier, de la Universidad de Derecho, Economía y ciencias Sociales de París, cree no traicionar a Savy si da la definición de éste, de una manera, la cual es la siguiente: "... el conjunto de las instituciones que permiten a los poderes públicos, orientar el comportamiento de los agentes económicos en el sentido del interés económico general ". (24)

En las jornadas de Derecho Público de la Universidad de Concepción en Chile, en el año de 1976, se llegó a un acuerdo de cual sería la mejor definición del Derecho Económico, y ésta quedo de la siguiente manéra: " Conjunto de principios, normas e instituciones mediante las cuales se realiza el desarrollo planificado de la sociedad en su aspecto económico ". (25)

22.-Cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, pp. 27 a 42.

23.- Cit pos. PALACIOS LUNA, Manuel R., ob cit. p. 19

24.- Idem.

25.- Ibidem. p. 21

En último en cuanto a tratadistas se trata, si hemos seguido al maestro Palacios Luna, en la citación de algunas definiciones, es conveniente que se mencione la que él da del Derecho Económico: " conjunto de normas jurídicas originadas en las transformaciones tecnológicas y estructurales de la sociedad, con la finalidad de contribuir al establecimiento de un nuevo orden jurídico. Sus normas tienden al equilibrio de los agentes económicos, por medio de la reglamentación, ya sea por el Estado o -- por los particulares. Este Derecho, con espíritu solidarista, da prioridad al interés general sobre los intereses privados ". (26)

Podríamos seguir citando una gran cantidad de definiciones de Derecho Económico, pues habra tantas como tratadistas los hay de la materia pero lo importante es que todos coinciden en manifestar como objetivo supremo el bienestar general de la sociedad en su conjunto, independientemente de que para algunos tratadistas éste Derecho es un conjunto de normas y principios que regulan y sancionan la intervención Estatal en la -- economía, y para otros es una disciplina jurídica de desarrollo económico.

Lo anterior obedece a que el Derecho Económico tiene la necesidad de recurrir o para ser más claros, el de invadir otras áreas del Derecho, como el Constitucional, Administrativo, Laboral, Fiscal, Agrario, -- etc., así como también el de otras disciplinas científicas, principalmente y en forma estrecha, con la Economía, la Política, la Sociología, etc., -- todo ello para hacer posible el funcionamiento de medidas estatales que -- regulen las actividades de tipo económico.

Por consiguiente, se puede manifestar que con la intervención del Estado, no necesariamente, se crea o se pience en un Estado totalitario, el cual en la actualidad se encuentra en decadencia sino un Estado conductor del desarrollo económico, abordando los grandes problemas sociales relacionados a la economía, pero sin afectar y respetando los intereses y las garantías inalienables de los particulares, cuando estos no afecten a la generalidad en su conjunto.

II. CARACTERISTICAS

El Derecho Económico, como cualesquier otra rama del Derecho, -- presenta características propias, que las hacen objeto de estudio en forma separadas, pero no aislada una de las otras, pues diempre formaran parte de un todo que es la Ciencia Jurídica, así pues se tiene que el Derecho Económico presenta sus particulares características que a través del análisis de diversos tratadistas se puede decir que convergen en las siguientes:

a) Es humanista, porque si hay ramas del Derecho que podrían ser consideradas como derecho de grupo o de clase, el Derecho Económico esta a salvo de esto, pues busca precisamente para todos, la eficacia y la justicia social, porque tiene como prioridad el interés colectivo sobre el interés individual. (El Derecho privado, específicamente, tiene la finalidad principal de proteger los derechos de propiedad privada y de libertad de contratación, entre ellos se encuentra el Derecho Civil y el Derecho Mercantil).

b) Es Dinámico, ya que en principio el Derecho no es inmutable, sufre cambios, de acuerdo a las necesidades que la sociedad le impone, tal es el caso que en la actualidad, se vive en el entorno internacional, con el rompimiento de los moldes totalitarios en que vivían los países socialistas, en la que el Estado tiene la imperiosa necesidad de modificar jurídicamente su estructura, conyevando así mismo los cambios económico-sociales, que dan con ello un dinamismo a su derecho.

c) Es Interdisciplinario, pues como ya se pudo observar, en su -- formación, participan diversas ramas del Derecho, además sus normas exigen la participación del conocimiento de otras ciencias, dado que las nuevas actividades del proceso económico y social, varían en su carácter -- cuantitativo y calitativo.

d) Es Derecho nacional e internacional, por que no se puede pensar en el desenvolvimiento de un país como el nuestro u otro en condiciones similares, ignorando la inversión extranjera directa e indirecta, la tecnología extranjera y su pago, la importación de maquinaria y equipos, el uso de las comunicaciones vía satélite, así como las empresas nacionales o las transnacionales; en consecuencia el Derecho Económico acude a -- la regularización de la conducta de las personas físicas o morales, dentro y fuera del país de que se trate, para darle nuevas formas de represión de los factores económico-sociales, de tener que tomar todo esto en cuenta y desde luego las normas que lo rigen, tendríamos que entrelazar -- nuestro Derecho Económico Nacional, con el internacional.

f) Es Instrumento para el Cambio Social, puesto que su finalidad orienta su contenido y, su normatividad, establece bases para resolver aquellos problemas que el Derecho privado o el público, no presentan los elementos necesarios para resolver los conflictos de derechos que se susciten, dando con ello transformaciones económicas y sociales. Así, las normas del Derecho Económico son el instrumento para impulsar y reconocer el cambio social.

B.- RELACION ENTRE ORDEN JURIDICO Y SISTEMA ECONOMICO.

Ahora bien, se puede manifestar que la relación entre, Orden -- Jurídico y Sistema Económico, comprende una dualidad, en el que el primero tiene la función de regular al segundo, através de normas que equilibran los factores económicos de la producción y las condiciones de vida de la sociedad. Visto de esta forma sólo encontramos la culminación de las relaciones, las cuales son más profundas, a lo que a continuación se -- tratara de presentar en forma más concreta.

Para conciderar éste aspecto se debe tener en cuenta que tanto un orden jurídico, como un Sistema Económico, son producto de fenómenos -- sociales que se presentan en cada sociedad y en un tiempo determinado, -- de acuerdo con las circunstancias que se van dando para ello. Luego entonces se tiene que dicha relación se debe de entender desde su nacimiento, el cual se presenta en el momento que se suscitan los fenómenos económicos sociales.

Para determinar dicha relación tal como lo hace Miguel de la Madrid se tomara como referencia dos tesis clásicas sobre ésta cuestión - la del materialismo histórico, en su versión marxista y la de Rudolf - - Stambler filósofo alemán del derecho.

El primer centra su vida, en afirma que los fenómenos económicos son los que determinan, preponderantemente, el acontecer social, destacando dentro de esa forma de pensamiento las correlativas, en las que señala que la estructura económica de una sociedad se integra por las relaciones de producción, las cuales corresponden a una determinada etapa de las fuerzas productivas materiales, así como también que, dicha estructura económica, así conciderada, es la base real de los fenómenos sociales, incluyendo la conciencia social, misma que a su vez, condiciona a la conciencia individual, y determinado por último que los fenómenos sociales distintos a los económicos, como son las formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas, filosóficas y en general las formas ideológicas - son estructuras derivadas y condicionadas por la estructura económica. - (27)

Posteriormente el compañero de Marx, Federico Engels, manifestaría en forma más clara la concepción que sobre las relaciones de economía-derecho había manifestado Mars:

27.- Cfr. DE LA MADRID H., Miguel. Estudios de Derecho Constitucional, --

" En una determinada etapa, muy primitiva del desarrollo de la sociedad, se hace sentir la necesidad, de abarcar con una regla general - de los actos de la producción, de la distribución y del intercambio de -- los productos, que se repiten cada día; la necesidad de valor porque cada cual se somete a las condiciones generales de la producción y el intercambio. Esta regla que al principio se expresa como costumbre, se convierte despues en Ley. Con la Ley, surgen necesariamente organismos encargados de su aplicación: los poderes públicos, el Estado. Luego, con el desarrollo progresivo de la sociedad, la Ley se transforma en una legislación -- más o menos extensa. Cuanto más compleja se hace esta legislación, su -- modo de expresión se aleja más del modo con que se expresan las habituales condiciones económicas de vida de la sociedad. Esta legislación aparece como un elemento independiente que encuentra la justificación de su existencia y las razones de su desarrollo, no en las relaciones económicas, sino en sus propios fundamentos interiores, como si dijéramos en el " concepto de voluntad ". Los hombres olvidan que su derecho se origina en sus condiciones económicas de vida, lo mismo que han olvidado que -- ellos mismos proceden del mundo animal. Una vez que la legislación se ha desarrollado y convertido en un conjunto complejo y extenso, se hace sentir la necesidad de una nueva división social del trabajo: se constituye un cuerpo de juristas profesionales, y con él, una ciencia jurídica. Esta, al desarrollarse compara los diferentes pueblos y de las diferentes -- épocas, no como un reflejo de las relaciones económicas correspondientes sino como sistemas que encuentran su fundamento en ellas mismas... el desarrollo del derecho, para los juristas y para los que creen en sus palabras, no reside sino en la aspiración a aproximar cada día más la condi-

ción de los hombres, en la medida en que está expresada jurídicamente, al ideal de la justicia eterna. Y esta justicia es siempre la expresión -- ideológica, divinizada, de las relaciones económicas existentes, a veces en su sentido conservador, otras veces en su sentido revolucionario ". -- (28)

Así pues, para el marxismo las relaciones de producción, los -- procesos productivos, los fenómenos básicos de la vida social y el derecho, como las demás manifestaciones que produce la sociedad, no son más -- que brotes más próximos o más remotos de las condiciones económicas imperantes en una sociedad dada.

Entonces se tiene que para la concepción materialista de la historia "... la producción y tras ella el cambio de sus productos, es la base de todo orden social;... en todas las sociedades... la distribución de los productos, y junto con ella la división social de los hombres en clases o estamentos, es determinada por lo que la sociedad produce y cómo lo produce y por el modo de cambiar sus productos..." (29)

El derecho, dicho de otra forma, sólo puede limitarse a reflejar y sancionar las relaciones económicas normales que prevalecen entre -- individuos en una sociedad y en una época determinada, y que si bien es -- un elemento condicionado y dependiente de los fenómenos de la producción

28.- Cit pos. DE LA MADRID H., Miguel, op cit pp. 4 y 5

29.-Cit pos. Idem. p.5

y del comercio, adquiere cierta reactividad sobre los mismos y posee una coherencia propia; el derecho, que viene a ser una expresión ideológica de un sistema económico determinado, repercute a su vez sobre la base económica y, dentro de ciertos límites, puede inclusive a modificarla.

Apesar de las declaraciones hechas por Engels, respecto las -- afirmaciones de su amigo, la tesis marxista ha quedado con su idea general: " es la estructura económica de la sociedad el elemento vertebral de la vida social; ella determina el curso de la historia del hombre en relación, y los demás fenómenos sociales-entre ellos el derecho -- son superestructuras condicionadas por el factor económico, aunque éste es objeto también de influencia de aquellas que, en forma variable en un lugar y en el tiempo, adquiere cierta autonomía que les permite reaccionar sobre la base económica, haciéndola objeto de modificación o cambio. " (30)

El pensamiento de Rudolf Stannler, que al respecto de la relación entre economía y el derecho, señala, es tendiente a realizar la interpretación económica marxista de la vida social, ya que para este jurista - filósofo alemán, las relaciones existentes no son de naturaleza causal; ambas entidades de la vida social no están en convicción de causa a efecto; esto supondría la concepción de ambos factores como gozando de existencia independiente, como dos objetos distintos; aunque se observen distintos aspectos o tipos de fenómenos en la vida social, estos se encuentran unidos o coordinados y sobre ellos, está la unidad de la existen

30.- Ibidem. pp. 6 y 7.

cia social humana.

El Orden Jurídico (el Derecho) y el Sistema Económico (la Economía), están en relación de forma y materia, ya que Stambler entiende la economía social como la cooperación para la satisfacción de las necesidades humanas, afirmando, así mismo, que tal cooperación se desarrolla necesariamente condicionada a un conjunto de reglas exteriores de conducta, - gran parte de ellos de naturaleza jurídica. En general, es la regulación externa de la conducta humana el elemento que permite dar unidad a la consideración de los fenómenos sociales; toda la vida social, es por fuerza, una convivencia exteriormente regulada. Por una parte, todo fenómeno económico surge y se desarrolla conforme a formas normativas externas; por otro lado, toda regulación social tiene por materia la conducta humana en un Sistema Económico. De esa forma, mientras que la economía social no puede por lógica dejar de tomar en cuenta la regulación jurídica de las conductas cooperativas que ella estudia, el derecho tampoco podrá desprenderse nunca de la materia por él regulada, es decir de la economía, la cual es la procreadora de un Sistema Económico. (31)

Ahora bien la idea de la íntima relación y de la necesaria interconexión entre ambos órdenes de fenómenos sociales debe de ser cuestión de interpretación, ya que si teóricamente y como punto de partida para la realización del presente trabajo es necesario conocer esas ideologías, no quiere decir precisamente con ello que se adopten como lineamien

31.- Cfr. Ibidem pp. 8 y 9.

tos, sino todo lo contrario, espero esto sirva como base de conocimiento para comprender como es que se han presentado las relaciones en su forma primaria entre Orden Jurídico y Sistema Económico.

Es preciso acotar que esas ideologías se presentan estando el Estado liberal del siglo pasado, cuando el sistema Económico vigente, se encuentra regulado por el derecho privado, conocido también como el de autonomía individual, carente de un Derecho Público que regulara la economía con un sentido de objetivo protector social, ya que si el Estado se abstuvo de intervenir en la vida económica, si no fijo límites a las relaciones de intercambio entre los detentadores de los medios de producción, lógicamente prohibió también a éstas que hicieran lo mismo con sus semejantes, es decir, que organizaran la vida económica eliminando de ella la espontaneidad y la libertad. Es Estado liberal defendía, naturalmente, el principio de la libertad de comercio e industria, que al empezar aplicarse en forma irestricta por los fuertes, acabó por eliminar dicha libertad. en tonces se tuvo la necesidad de crear un nuevo derecho, que no una nueva rama de derechos, que viniera a darle un nuevo enfoque a las relaciones de las tantas veces citados fenómenos sociales (Orden Jurídico y sistema Económico), y que a manera de ejemplificar tomaremos el planteamiento de Hugo Rangel: " Una gran empackadora que celebra contratos de abastecimiento con un gran número de agricultores, fija en realidad las condiciones y éstos celebran un contrato de adhesión en el que ya la mano invicible de Adam Smith no cumple su cometido, entonces, al no garantizar ya la armonía de intereses entre las partes, la empackadora le impone el derecho privado que utiliza, funciones, digamos, de derechos públi-

co, porque lo impone veladamente y esto resulta injustamente en su beneficio, planteando la necesidad de que el Estado intervenga para defender el interés general y el desarrollo económico con justicia social. " (32)

C.- LA ECONOMICA EN LA CONSTITUCION.

A la Constitución se debe colocar y entender como el orden jurídico supremo de un Estado, por lo que no se debe confundir con el -- Constitucionalismo, el que debe entenderse como la técnica que pretende delimitar la forma y actuación del poder político al derecho, siendo un fenómeno que coincide al mismo tiempo al surgimiento del Estado Liberal. Por lo tanto la doctrina constitucional, se entiende que desde su formulación original o clásica, estuviera condicionada por toda una gama de filosofía política y social de un liberalismo que se había convertido en el objeto de estudio de casi todo el mundo y sobre todo del mundo social.

Por lo tanto la Constitución fue concebida como el estatuto jurídico del poder, su función primordial, es sujetar a un marco rígido y preciso de competencias al ejercicio del poder estatal, mismo el cual se organizaba o reorganizaba como un producto del poder constituyente -- del pueblo. La Constitución fué y es ante todo la Ley del Estado, entendiéndose éste como ya quedo establecido en el capítulo primero como la organización política de la colectividad. (33)

32.- RANGEL COUTO, Hugo. op cit p. 28

33.- Cfr. ob cit pp 14 y 15

Sin embargo, no fue el constitucionalismo un mero esfuerzo - de racionalización del poder dentro de esquemas predeterminados por la teoría política. El constitucionalismo se debe entender, primordialmente, como un sistema protector a la libertad humana; por consiguiente - se debe de entender que las Constituciones han tenido como objeto primordial desde sus orígenes la protección de la libertad de los derechos humanos. (34)

Las primeras constituciones, protectoras de los derechos del hombre y que fueron el estandarte de las relaciones demócrataliberales - del siglo XVIII, incluyeron las llamadas libertades económicas y derecho de propiedad; pero con esto el liberalismo económico que se presenta, -- pretendió alejar lo más posible al Estado del proceso económico, ya que se partía del supuesto de que la vida económica tenía su legalidad propia y que su eficaz funcionamiento excluía las intervenciones regulatorias del Estado.

La exigencia de un Estado neutral frente a el fenómeno económico limitado frente a éste, por los derechos individuales de libertad - económica son la explicación de que las Constituciones modernas en su -- versión clásica tubieran referencias muy esquemáticas respecto al sistema económico de la comunidad y se limitara a proteger los derechos de -- propiedad privada y libre contratación, supuestos jurídicos de un regimén económico de libertad al cual usualmente se le califica de capitalista.

Las prescripciones constitucionales, sobre materias relacionadas con la vida económica, no dejaron de tener una importancia decisiva para configurar el marco institucional dentro del cual se desarrollaba aquélla. Ya se ha mencionado que la protección a la libertad de contratación y al derecho de propiedad eran los aspectos básicos del constitucionalismo clásico en materia económica sin embargo al rededor de estos principios se puede observar un conjunto de regulaciones que implican determinaciones configurantes de cada uno de los sistemas económicos a que va dirigida.

Por otro lado, fueron la crítica socialista y los movimientos políticos de ella derivados, los que produjeron una profunda revisión entre la relación capital y la fuerza de trabajo; el constitucionalismo del sistema capitalista fue duramente atacado por aquellos que veían en éste sistema económico un orden social injusto, en el que sólo se favorecía a las pequeñas minorías dando con ello un perjuicio a los grandes sectores de la población, los que se encontraban desprotegidos y en desventaja ante los primeros, ya que estos ostentaban la propiedad y en consecuencia los receptores de las libertades económicas, imponiendo con ello la neutralidad del Estado ante los fenómenos económicos, a esos pensamientos y movimientos socialistas dieron como resultado un Constitucionalismo Social. (35)

Las anteriores ideas permiten hacer la conclusión de que en

la vida moderna, se requiere de mecanismos de colaboración social organizada, para satisfacer eficazmente los anhelos de bienestar y justicia. - Así pues, se tiene, como ya se ha visto que el mecanismo de colaboración social por excelencia es el Estado, siendo las constituciones el re flejo del poder político en los que se organiza y regula el proceso económico encauzándolo de la forma que mejor beneficie a las mayorías, dés de la perspectiva de la ideología de ese poder político por consiguiente y tomando como punto de partida esa ideología, se presentan las variantes, que van desde el intervencionismo puramente moderado o corrector de la economía de mercado, pasando por una economía combinada o mixta, has ta la economía centralista o estatista totalitarias.

Ahora bien: por lo que respecta a nuestro país es importante manifestar que nuestras leyes como en cualquier país y época, forman parte del movimiento histórico de la nación, en tanto que responden al reclamo de libertad, justicia, e igualdad, así como a las demandas que se generan con el transcurso de los años, como consecuencia de las crecientes necesidades económicas y sociales de la población, dentro del proceso evolutivo que va transformando la sociedad.

Nuestra Constitución de 1917, con tendencias fundamentalmente sociales y nacionalistas de amplio contenido económico encuentra sus más profundas raíces en el movimiento emancipador de 1810. El origen - conductor del desarrollo y evolución de nuestra Constitución es nuestra propia historia, en la que a través de ella se puede observar que los momentos trascendentales se plasmaron en las constituciones de 1824 y - -

1857, para culminar con la de 1917, la cual es plenamente reconocida como aquella que rompió con los moldes tradicionales del constitucionalismo.

Con la constitución del 17, se introdujeron avanzados criterios de orden social, aplicables a la educación, la propiedad y uso de la tierra así como a las aguas y a la tutela del trabajador. En el aspecto referente a la política recogió los aspectos fundamentales de la revolución de 1910, que fueron el sufragio efectivo y la no reelección, pero desde 1921 en que se produjo la primera reforma a la Constitución y hasta 1983, las más importantes reformas constitucionales se refieren a materias sociales y políticas, ya que lo referente a la económica fue poco lo que se avanzó durante ese tiempo, no con eso se piense que era omisa en este aspecto, pero como se vera en el capítulo que sigue las reformas constitucionales de 1983 se dieron de una forma radical que para la actualidad han sido determinantes en los cambios económicos que actualmente vive nuestro país.

Los problemas económicos forman parte de las preocupaciones expresadas dentro de otros sistemas constitucionalistas lo que a manera de ejemplo se citan algunas disposiciones adaptadas en otros países :

" En Francia, como parte de las facultades que la constitución confiere al primer ministro, esta la de formar el Comisariado General del Plan de Equipamiento y de Productividad, como una función de coordinación interministerial que hace viable la aplicación de medidas concernientes a la planeación económica.

En Italia, el artículo 41 de la Constitución no alude a una -
planificación integral, propia de una economía colectivizada, sino a una
tarea propiamente de programación que tiende a encuadrar a la iniciativa
pública y privada. De esa programación derivan por igual incentivos pa-
ra las empresas públicas y privadas... " (36)

" En España el artículo 38 de la Constitución dispone que los
poderes públicos garantizan y protegen el ejercicio de la libertad de em-
presa, en el marco de la economía de mercado así como de la defensa de -
la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y
de la planificación. " (37)

" La Constitución Argentina de 1949 disponía en su artículo
39, que el capital debía estar al servicio de la economía nacional y te-
ner como objetivo principal el bienestar colectivo. A su vez el artícu-
lo 40 disponía que el Estado, mediante ley, podría intervenir en la acti-
vidad económica.

En el caso de la Constitución Brasileña de 1979, el artículo
160 dispuso que el orden económico y social tenía por objeto el desarro-
llo nacional y la justicia social, con fundamento en una serie de princi-
pios, entre los que se incluyó la función social de la propiedad. " (38)

36.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, po cit. p. 23

37.- Ibidem. p. 24

38.- Ibidem. p. 25

Como se ha podido observar, en este capítulo se trato de ser explícito en cuanto a lo que es el derecho económico, ya que de el tomaremos de punto de partida para relacionar el orden jurídico y los factores económicos de un sistema económico, los que se encuadran en la Ley -suprema.

Asi se tiene que nuestra Constitución ha tenido, como característica sobresaliente, la de irse actualizando y con ello la atención de adecuarse a las demandas y expectativas, ya que en México, el orden -jurídico debe de representar y recoger los datos de la realidad y establecer las bases para modificar aquello que ya no son favorables a esa -realidad, sin que existan más condiciones para cambiarlas que las propias necesidades que la sociedad vive, y que sea nuestra Constitución en esta caso, la tuteladora en materia económica, de esas necesidades sociales en general.

- CAPITULO TERCERO -

LA FUNCION RECTORA DEL ESTADO EN DESARROLLO
DE LA ECONOMIA MEXICANA

- A) LA RECTORIA DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.
- B) SISTEMA ECONOMICO MEXICANO.
- C) EL DERECHO Y PLANEACION ECONOMICA.
- D) LA NECESIDAD DE UN CAPITULO ECONOMICO EN NUESTRA CONSTITUCION.
- E) FUNDAMENTO JURIDICO CONSTITUCIONAL Y LEYES REGLAMENTARIAS.

Acerca del papel del Estado en la sociedad como quedo establecido, anteriormente se han desarrollado multitud de corrientes económicas, sin embargo, es la legislación, la que determine el grado de integración del Estado en su economía y por tanto en el desarrollo de la misma. En nuestro país, apartir de 1983, nuestra Constitución en sus artículos 25 y 26, le señala al Estado mexicano las bases de su régimen económico, así como el de su planeación.

Para ir desgranando éste capítulo, pasemos primero a determinar lo que es el Estado rector.

A.- LA RECTORIA DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.

Através de lo planteado a lo largo de los capítulos anteriores, y en forma particular se puede señalar, que el Estado rector del desarrollo económico, es el resultado de los diversos enfrentamientos que la sociedad ha tenido con sus problemas económicos y sociales, en la actualidad, utilizando diversidad de procedimientos para contrarrestarlos y adecuarlos a su realidad, con la única finalidad de acelerar el desarrollo de la producción e incrementar el nivel de vida de la población y consecuentemente el crecimiento económico. (39)

En la actualidad todo Estado rector, contempla un conjunto -

39.- Cfr. DE LA MADRID H., Miguel. La Revolución Nacional a través del -

de nuevas atribuciones (los países que hasta hace poco formaron el bloque oriental están sufriendo de transformaciones de Estado totalitario, a Estado de libre mercado, en las que se están dando para ellos esas nuevas atribuciones), las cuales integran una estrategia para dar paso a -- una nueva política económica y financiera.

En este sentido, el Estado participa a través del control directo que expresamente se le confiere con base en la planeación como instrumento fundamental, pues no es posible organizar a grandes colectividades, sin definir con precisión las metas que se pretenden lograr, las -- cuales son el establecer la solidez, dinamismo, permanencia y equidad -- del crecimiento de la economía. (40)

En nuestro país, en la actualidad no es posible separar el -- ámbito de la economía, del de la participación y de los valores de la sociedad, que nuestro régimen deriva de su origen en la Constitución de -- 1917, y del proceso de renovación de sus poderes, esta cada vez más relacionada con las apreciaciones de la sociedad con la capacidad del sector público para conducir con justicia y eficacia el desarrollo integral.

Aquí cabe la pregunta, de cual fué el sentido de las reformas constitucionales de 1983; la respuesta sería, el de darle un valor -- jurídico constitucional y no el de una simple reglamentación a la intervención Estatal en la economía, pues en verdad desde la promulgación de

40.- Cfr. RUIZ MASSIU, J. Francisco. op cit. pp. 74 y 75

nuestra actual Constitución, solo se señalaban atribuciones al Gobierno que se encontraban dispersas en diversas leyes secundarias, las cuales - no tenían una conotación tan concretas y específicas como a hora se señalan, dando con ello un fortalecimiento a la estructura constitucional de contenido económico, respondiendo a un proceso histórico, expresando la voluntad política del Estado, el cual conduciera el desarrollo económico, protegiendo su soberanía en beneficio de la población, no dejando de esa forma como se hacía antes a la legislación ordinaria la configuración -- del régimen económico teniendo así de esa forma las reglas constitucionales imperativas que constituyen el elemento dorsal de la estructura - del sistema económico mexicano.

Por lo tanto, através de la función rectora del Estado enmarcada en el artículo 25 constitucional, y de las acciones económicas y sociales consecuentes, es posible hacer frente a los problemas que de estos últimos se presenten dando una solución efectiva a las crisis inmediatas, para que se pueda dar un reencuentro de nuestro propio modelo de desarrollo, tal y como en últimas fechas se pretende y que es el planteamiento de un tratado de libre comercio con Estados Unidos y el Canada, - así como el de fomentar un comercio más amplio con la llamada cuenca del Pacífico y con algunos países de Latíno América, así como también una -- reordenación en forma interna, al desprenderse de empresas públicas (Tel mex, la Banca, Industrias de la Transformación, etc.), dando con ello un margen de libertades a la iniciativa privada, mejorando con ello la competencia en la prestación de servicios, cuya unica beneficiaria primordialmente es la sociedad, toda vez que como resultado se presentaran más

fuentes de trabajo, una mejor educación y un mejor nivel de vida, lo - -
cual sucederá aun no muy largo plazo.

B.- SISTEMA ECONOMICO MEXICANO.

De acuerdo con nuestra Constitución, el parrafo tercero del artículo 25 señala que " Al desarrollo económico nacional concurriran -- con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que -- contribuyan al desarrollo de la nación ".

Por lo anterior la noción que se tiene entonces del sistema económico mexicano es el de la economía mixta, concepto que por otra parte no es exclusivo de nuestro país, teniendo entonces que el aparato productivo y de distribución de bienes y de servicios esta constituido por los sectores antes señalados, reconociendo en dicho precepto constitucional " otras formas ".

El sector público, incluyendo el centralizado, el paraestatal, el estatal y el municipal, y dentro de él las áreas estratégicas y las prioritarias.

El sector privado que actua de acuerdo con las condiciones - de mercado, salvo en lo que esté impulsado restringido o regulado por - el sector público.

El sector social, formado por ejidos, los sindicatos, las -- cooperativas, y en general las empresas que pertenezcan mayoritariamente a los trabajadores .

Por su parte y como lo señala Antonio Carrillo Flores que -- " El sector más claramente definido en los actuales contextos constitucionales, es el público compuesto a su vez de dos áreas estrategicas - - (artículo 28, párrafo IV), y la prioritaria, que seran todas aquellas empresas que (artículo 25, párrafo V), deberan estar definidas en leyes en sentido formal y material, y en las que el Estado podrá participar -- por si sólo o conjugando su acción con los sectores social y privado, -- tambien de acuerdo con las leyes, para impulsar siertas actividades.

A fin de que los tres sectores - que en conjunto configuran a México como una " economía mixta " - concurren coordinadamente a vigorizar la economía nacional y a elevar el nivel de vida del pueblo, el artículo 26 ha establecido que se organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidaridad, permanencia - y equidad, al crecimiento de la economía, para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación ". (41)

Por su parte el sector social en el artículo 25 párrafo VI, se le manifiesta un apoyo e impulso bajo criterios de equidad y productividad, que pueden generar formulas que permitan alcanzar la finalidad

de fomentar el empleo y lograr una más justa distribución de la riqueza, al tiempo de que se propicie la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Al sector privado, se le reconoce su función social, así como la conveniencia de que existan condiciones favorables para el desenvolvimiento de la empresa privada, sujetando su desarrollo al interés público. (42)

Por todo lo anterior se tienen que en toda economía mixta, - el Estado participan de la vida económica, regulando y ordenando, ya que su actividad es protección de servicios, mediante sus instrumentos que - son la empresa pública y los planes indicativos (como se verán en el siguiente punto estos últimos), para lograr sus metas propuestas.

En una concretización de la economía mexicana se pueden señalar las características que presenta y que son :

- 1.- El Estado es el rector de la economía.
- 2.- Creación de sectores estratégico y prioritario.
- 3.- La existencia de empresas privadas, nacionales y extranjeras.
- 4.- Planificación de áreas económicas.
- 5.- Que exista la concurrencia de áreas económicas.

42.- Cfr. DE LA MADRID H., Miguel. op cit. p. 313

- 6.- Aceptación parcial y regulada de los mecanismos de mercado.
- 7.- Un proteccionismo de sectores atrasados.
- 8.- Proporcionar servicios públicos de salud y seguridad social.

De lo anterior expuesto, destaca el papel prologónico del -- Estado en el sistema de economía mixta de México, que se manifiesta en el desarrollo de los tres sectores fundamentales: Empresa pública, planeación indicativa y la garantía de soberanía parcial de los consumidores o iniciativa individual, es así como se integra esa trilogía conceptual, que caracteriza a dichas economías.

C.- EL DERECHO Y PLANEACION ECONOMICA.

La planeación como conjunto de medidas de política económica, implican un control, es decir la forma de intervenir del Estado en el desarrollo económico y social. Con ello la actividad económica no se deja al arbitrio de los particulares, sino que se transfiere a diversos órganos de la administración pública, ya que la planeación como conjunto de medidas, establece y determina ciertos objetivos sociales y económicos a realizar, tomando en cuenta el interés general y determinando los medios para alcanzarlos.

Los problemas referidos a la planeación económica son comunes a todo Estado moderno, ya que apartir de la segunda guerra mundial

cuando algunos países europeos, se enfrentaron a la necesidad de reconstruir sus bienes destruidos y de racionar sus recursos, por lo que establecieron planes económicos, acordes a sus necesidades de desarrollo.

En México, se puede señalar que cuenta con una gran experiencia de planeación del desarrollo, pues desde 1930 el Congreso aprobó una ley sobre planeación general de la república y durante varios decenios - el ejecutivo es el encargo de realizar diversos planes de desarrollo; es hasta 1983 con las reformas constitucionales cuando la planeación económica se institucionaliza a rango de norma constitucional, formandose como la piedra angular para el desarrollo de la economía nacional.

Como ya se ha mencionado en nuestra Constitución no existían facultades expresas para el Estado en materia de planeación económica y con las reformas y adiciones a los artículos 25 y 26, relacionadas con la de los artículos 27, 28 y 73, se explicitó y sintetizó no sólo a la rectoría del Estado y la economía mixta, sino se conformó el proceso de planificación nacional. Fué así como se actualizó el texto constitucional de 1917, cuyas reformas anteriores habían atendido primordialmente - al aspecto político y social en extricto sentido en tanto que poco se -- habían ocupado de las cuestiones económicas.

Ahora bien, tomando en cuenta que la planeación no constituye un fin en sí misma, sino sólo un medio para alcanzar los fines estatales, era evidente desde antaño que si las normas constitucionales atribuyen al estado la facultad de intervenir directa o indirectamente, en el

proceso de desarrollo económico y social, para el beneficio de la colectividad, resultaba incongruente que no pudiera disponer de los medios para cumplir esas atribuciones por lo que de conformidad con la fracción - XXX del artículo 76 Constitucional y en uso de sus facultades implícitas el Congreso de la Unión eventualmente expidió diversos instrumentos legislativos que establecieron algunas bases y mecanismos para la planeación estatal, entre los que se pueden mencionar por ejemplo ciertas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley General de Deuda Pública, todas ellas anteriores a las reformas en cita, - las cuales constituyeron el régimen legal de la planeación durante el -- sexenio anterior y han sido parcialmente modificadas para adecuarlas al nuevo marco constitucional. (43)

Incluso, cabe señalar que la propia Ley de Planeación vigente que formalmente aprobada en uso de facultades implícitas ya que, si - bién las reformas constitucionales del 3 de febrero de 1983 adicionaron al artículo 73 la fracción XXIX-D que facultó al Congreso de la Unión pa - ra expedir leyes sobre la planeación nacional del desarrollo económico y social.

Al elaborar pues, a rango constitucional las características - del sistema nacional de planeación democrática, se establecieron y siste - matizaron las bases jurídicas de la planeación en México, conforme con -

la tendencia seguida por el constitucionalismo moderno, tanto en Europa como en América Latina.

En el artículo 25 de la Constitución se establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, lo que en su segundo párrafo expresamente establece: " El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demanden el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución ". Consecuentemente al conferirse por primera vez a nivel constitucional facultades -- expresas al Estado en materia de planeación, se advierte que ésta deberá respetar el ámbito de libertades y derechos fundamentales que establece la propia Constitución, concibiendo a los mismos no desde el punto de vista individual, sino en los términos sociales de nuestra Constitución."

Por su parte el artículo 26 constitucional establece explícitamente las facultades del Estado para realizar las actividades de planeación y sienta las bases para lograr la participación de los diversos sectores (público, privado y social), en el Sistema Nacional de Planeación Democrática; a si mismo señala la obligatoriedad del Plan Nacional de Desarrollo para los programas de la administración pública federal, - se prevé que deban de terminarse los órganos responsables del proceso de planeación. Esto exige que mediante las acciones del Ejecutivo se determinen responsabilidades concretas asignadas a ciertos órganos para hacer posible el control y la evaluación de las finalidades de la planeación, señalando como forma de mecanismos de ésta la coordinación con las enti-

dades federativas, a través de convenios adquiriendo un rango constitucional que hace posible una vinculación entre los gobiernos de los estados y el gobierno federal.

En términos generales, es difícil determinar los casos de -- una política económica que se haya realizado plenamente, ya que son tan cambiantes las circunstancias que de un momento a otro obligan sobre la marcha a adoptar nuevas posiciones, para la cual el Estado se encuentra obligado a aplicar soluciones a tales problemas. En el caso específico de México, es precisamente con el reconocimiento constitucional de la -- Rectoría del Estado en el Desarrollo Económico, a través de la planeación económica, que la política económica pretende ya no tan sólo solucionar los complejos problemas económicos y sociales, sino incluso lograr el de sarrollo.

En cuanto al desarrollo económico consiste en el grado de - adelanto que la economía de un país presenta, en virtud de la adopción - de métodos de producción nuevos y más avanzados a cambio estructural de su economía, de la agricultura hacia la industria y el mejoramiento de - los niveles de vida de la población.

El desarrollo económico se diferencia del mero crecimiento - económico, mientras éste se mide cuantitativamente (en cifras), el otro, es un concepto cualitativo, manifestándose a través de la creación de - nuevas formas y modalidades de vida económica, social, cultural, política, de valores, ideas y estilos.

Es decir, que el desarrollo global envuelve y subsume al crecimiento, la fuerza y justicia como un nivel intermedio importante y significativo. En tanto que el crecimiento no absorbe al desarrollo, aunque le sirva de apoyo y tarde o temprano, es su condición necesaria.

El logro del crecimiento y el desarrollo económico en esta época, se ha convertido en la finalidad central del intervencionismo del Estado y de la Planeación, así como de las propuestas de cooperación internacional.

D.- LA NECESIDAD DE UN CAPITULO ECONOMICO EN NUESTRA CONSTITUCION.

El planteamiento de ésta alternativa, no es el enfoque principal de esta investigación, sino que es el resultado de una inquietud y cuestionamiento, al preguntarse, por que el legislador en lugar de reformar particularmente los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución, -- que se encuentran dentro del Capítulo de la Garantías Individuales no -- creó un nuevo capítulo que en forma particular se le diera como nombre " Capítulo de la Economía Nacional " o " Capítulo Económico Nacional ".

En el capítulo primero de éste trabajo se mencionó en forma breve como el sistema constitucional mexicano se ha caracterizado por su permanente evolución. A sí ocurrió con el perfeccionamiento de algunas instituciones políticas a lo largo del siglo XIX y así ha ocurrido durante el siglo XX.

Así, se puede señalar que, como tema de la organización fede
deral fue objeto de preocupación principal y recurrente apartir de la --
Constitución de 1824, hasta encontrar su forma definitiva en la de 1857,
la Constitución de 1917 se ha caracterizado por la regulación de las re-
laciones sociales.

Dentro de esa regulación de las relaciones sociales, se en-
cuentra el factor económico, entendido éste dentro del ámbito del desa-
rrollo social y no limitado a las individualidades o a un sector de la -
sociedad en particular, y toda vez que como en su momento las tantas ve-
ces citadas reformas a nuestra constitución que se realizaron en 1983 y
que son motivo de tema en ésta investigación, es la correspondiente a la
que de manera se le denomino como el " Capítulo Económico ", lo cual en
rigor no se trata de un capítulo, sino de una serie de modificaciones a
los artículos 25, 26, 27 y 28, por tanto se debio de concretizar y de mo-
dificar estructuralmente nuestra Carta Magna, ya que los mencionados ar-
tículos como es sabido se encuentran dentro del Capítulo de las Garan- -
tías Individuales, cuando que las reformas fueron encaminadas fundamen-
talmente al ambito social.

Por lo anterior y para justificar el planteamiento de crear
un nuevo capítulo en nuestra Constitución, señalare en forma breve las -
marcadas diferencias entre las garantías individuales y las garantías so-
ciales (en éste caso económico sociales).

Así se tiene que el valor protegido en los derechos individuales es la libertad; en los derechos sociales, son la justicia y el -- bienestar de los hombres. En cuanto al sujeto activo, de los derechos -- de libertad se conceden a todos los hombres por el mero hecho de serlo; los derechos sociales, se conceden normalmente a quienes pertenecen a -- grupos determinados: al trabajador, a quien pertenece a comunidades agra rias, etc., los derechos individuales son, como su nombres lo indica, de rechos que se conceden al hombre aisladamente considerado; los derechos sociales, se conceden a grupos sociales, son derechos de coordinación.

En cuanto al sujeto pasivo u obligado, los derechos individuales son derechos que se pueden hacer valer frente a cualquiera. Los derechos sociales frecuentemente se pueden hacer valer frente a una persona determinada, como por ejemplo, el trabajador frente al patrón o -- bien en los derechos de previsión social, frente al Instituto Mexicano -- del Seguro Social o frente al INFONAVIT.

Los derechos individuales implican una obligación de respeto de todos a su favor. Los derechos de libertad por último pueden ser regulados y en cierto modo limitados aunque sin destruirlos en su esencia, en atención a los derechos de los demás y a su ordenado disfrute. Tal ocurre, por ejemplo con la libertad de tránsito. En cambio, los dere-- chos sociales son generalmente mínimos que no pueden ser disminuidos y -- que, inclusive ser mejorados, en beneficio de la sociedad en su conjunto a la cual va dirigido y que se le otorga.

Con estas dos concepciones y una Constitución que consagra - estos dos valores, como valores supremos que tienen un mismo sustento y una misma finalidad, el hombre mismo y su bienestar dentro del hámbito - social. (43)

Por tanto créo que se debería de deslindar y enmarcar dentro de un nuevo capítulo que por sus características económico-sociales se - manifiestan dentro de los artículos 25, 26, 27 y 28, como el " Capítulo de la Economía Nacional " o " Capítulo Económico Nacional ".

K.- FUNDAMENTO JURIDICO CONSTITUCIONAL Y LEYES REGLAMENTARIA

Los principios constitucionales que regulan la rectoría del Estado Mexicano en la economía así cmo la planificación de la misma se - encuentran esencialmente como ya se ha manifestado, en los artículos 25 y 26, relacionados con los artículos 27, 28 y 73 fracciones XIX y XX (re- formados el 3 de febrero de 1983).

Al respecto, es muy importante transcribir lo que establece el artículo 25 Constitucional:

" Corresponde al Estado la rectoría del Desarrollo Nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimien

43.- Cfr. RUIZ MASSIU, J. Francisco. op cit. pp. 184 y 185

to económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

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

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, - sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

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

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

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetán-

dolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

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

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

En el artículo anterior, se plantean los principios básicos del sistema económico mexicano. el primer concepto al que debe hacerse referencia es el de " Estado ", al cual se le atribuye la rectoría del desarrollo.

El concepto de Estado, como se ha dejado expuesto en el capítulo primero, sera abordado esencialmente en su aspecto jurídico, es decir que un adecuado análisis de éste presupone necesariamente un entendimiento de los problemas jurídicos que les son inherentes.

Ahora bien, debe de explicarse el concepto de rectoría, el cual esta vinculado al Desarrollo Nacional el cual se le atribuye al Estado, por lo que primeramente, se debe de entender que es el Desarrollo Nacional; en términos de la Constitución significa el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; el Desarrollo Nacional supone el perfeccionamiento de la vida de la colectividad y abarca las distintas actividades nacionales.

La "Rectoría del Estado", significa que la forma de organización social que el Estado representa, debe disponer de una supremacía de decisión en cuanto a los asuntos que se relacionan al mencionado Desarrollo Nacional.

Las finalidades que consagrará el primer párrafo del artículo-25 a la acción rectora del Estado, en relación al Desarrollo Integralson:

a.-Garantizar que ésta sea integral, esto es que el Estado--tiene que velar de que el progreso y mejoramiento que el pueblo se propone realizar mediante su organización, que ampare al conjunto de la población y toda la extensión del territorio nacional, así como a las diferentes ramas de las actividades económicas y sociales. Primordialmente la idea es que no se otorguen en el proceso de rectoría del desarrollo nacional, ventajas o privilegios indebidos a algún grupo o área específica de la nación.

b.-Fortalecer la soberanía de la nación. Todo intento de or-

ganización de una sociedad entorno a cierto fines por medio de la formación estatal supone la preservación de la capacidad de decisión de tal instancia estatal y esa capacidad de decisión, es la soberanía; estas decisiones deben tomarse con un mejor grado de presión o influencia externa.

La finalidad de fortalecer la soberanía nacional, debe estar presente en la acción rectora del Estado y actualizarse en medidas que aseguren el menor número de interferencias externas posibles.

c.- El fortalecimiento del régimen democrático, el cual está íntimamente vinculado al hecho de que el desarrollo sea integral, y fortalezca la soberanía nacional.

d.- Conseguir el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de individuos, grupos y clases sociales, para que se tenga la capacidad real, de que a partir de condiciones dignas de vida, se haga realmente factible escoger entre varias alternativas para su bienestar y desarrollo.

Por lo tanto se puede establecer que através de éste precepto constitucional surge de manera oficial y formal el Estado Rector en México, porque a partir de su reformación, deberá encargarse de promover o sostener un desarrollo económico y social que beneficie a toda su población.

El artículo 26 constitucional erige al Estado como el ente - político organizador de un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional, estableciendo nuevas facultades económicas al Estado, pues detérmina las bases para la planeación y facultando al Ejecutivo, - para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en dicha planeación, tal y como se desprende de su texto, el cual a la letra dice:

•

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

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

La Ley facultara al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de planeación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases que el Ejecutivo Federal coordine mediante -

convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y --
concrete con los particulares las acciones a realizar para su elabora-
ción y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la
Unión tendrá la intervención que señala la Ley ".

La relación estrecha que se presenta entre los artículos 25
y 26 con el 27, 28 y 73 fracciones XIX y XX son para una mejor adecua-
ción al Plan Nacional de Desarrollo que pretende el Estado a través de -
su rectoría.

El artículo 27 en la adición de la fracción XIX, tiene por
objetivo contener la declaración del Estado de establecer y disponer --
las medidas para la honesta y expedita impartición de la justicia agrar-
ria. Por su parte la fracción XX, es influida por el contenido de los
artículos 25 y 26 en lo enmarcado al desarrollo democrático, al contem-
plar el concepto de desarrollo rural integral dentro de su texto.

Por su parte el artículo 28, en su párrafo sexto determina
que el sector público tiene a su exclusivo cargo las diversas áreas y -
actividades estratégicas que el mismo señala, conservando en todo tiem-
po el control en su conducción y operación. También el Estado puede --
participar, por si o con los sectores social y privado, en el impulso y
organización de las áreas prioritarias para el desarrollo nacional.

En cuanto al artículo 73, se refiere a las facultades que en materia económica tiene el Congreso de la Unión, las cuales se manifiestan de tres maneras: de control financiero respecto del Ejecutivo, de normatividad monetaria, y de rectoría y desarrollo económico.

Por otro lado las diversas leyes que regulan y reafirman la Rectoría del Estado son bastantes, ya que se puede mencionar que todas las leyes que integran el derecho económico en México, se encuentran inmersas en los principios económicos de la Constitución, dentro de esas leyes se destacan las siguientes :

- Ley de Planeación.
- Ley de Impuesto sobre la Renta.
- Ley del Ingreso de la Federación.
- Ley del Impuesto Agregado.
- Ley Monetaria.
- Ley Orgánica del Banco de México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley sobre el control del Gobierno Federal de los organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
- Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.
- Ley Federal sobre Derecho de Autor.
- Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.
- Ley sobre el Registro de Transferencia de Tecnología y --

Uso y Explotación de Patentes y Marcas.

- Ley General de Instituciones de Seguros.
- Ley de Quiebras y suspensión de Pagos.
- Ley Federal de Reforma Agraria.
- Ley de Conservación del Suelo y Agua.
- Ley sobre explotación y Aprovechamiento de Recursos Mine-

rales.

- Ley de Sociedades de Inversiones.
- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones

Auxiliares.

- Ley General de Crédito Rural.
- Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de

Monopolios.

- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en Mate-

ria de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales.

- Ley de Expropiación.
- Ley General de Sociedades Mercantiles.
- Ley de Industrias de la Transformación.
- Ley de la Industria Electronica.
- Ley de Nacionalización de Bienes.
- Código de Comercio.

La Rectoría del Estado, también se manifiesta en otros cuerpos normativos, como son: reglamentos, decretos y acuerdos, también de contenido económico.

Como manera de reafirmación por todo lo planteado en éste - trabajo de investigación, es el de justificar la legitimación de la intervención del Estado en la economía, para tratar de forma alguna, aliviar un poco las consecuencias de la desigualdad social y económica cada vez más notoria, y precisamente las reformas legislativas que se realizaron a nuestra constitución el 3 de febrero de 1983, confirman la importancia que el orden jurídico - constitucional, tiene en la **RECTORIA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO.**

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El Estado como organización social, regulado por un orden jurídico supremo, debe de tener como finalidad primordial, el bienestar social, basado en la distribución equitativa de su riqueza, que permite el desarrollo económico, político y social de sus integrantes.

SEGUNDA.- La intervención de todo Estado moderno en la economía teniendo esta como una de las vías para obtener el bienestar social, depende en gran medida del sistema económico que adopte.

TERCERA.- El Derecho Económico como una disciplina jurídica se caracteriza por establecer las bases para estudiar y sistematizar el orden económico de un Estado, desde el punto de vista de sus normas legales.

CUARTA.- La relación que guardan el orden jurídico y el sistema económico, comprenden una dualidad en el que el primero, tiene la función de regular al segundo, por medio de normas que equilibran los factores económicos de la producción y las condiciones de vida de la sociedad.

QUINTA.- La Constitución, es el reflejo del poder político en el que se organiza y regula el proceso económico, encauzándolo de la forma que mejor beneficie a sus instituciones, desde la perspectiva de la ideología de ese poder político.

SEXTA.-- Con las reformas del 3 de febrero de 1983, a los artículos 25 y 26, relacionados con los también reformados 27, 28 y 73, de nuestra Constitución, se le da un valor jurídico de rango constitucional, a la intervención estatal en la economía, constituyendo con ello el elemento dorsal de la estructura del sistema económico mexicano, reconociendo y legitimando por tanto la rectoría del Estado en la economía.

SEPTIMA.-- La rectoría del Estado Mexicano en la economía, no constituye un intervencionismo que pretenda orientar imperativamente la economía -- en un determinado sentido, sino más bien el de ir disminuyendo los aspectos negativos que presentaba con anterioridad nuestro sistema económico.

OCTAVA.-- El sistema de economía mixta de nuestro país manifiesta un equilibrio en el aparato productivo y de distribución de los bienes y -- servicios, y en el cual el Estado participa regulando y ordenando, ya -- que su actividad participativa es de Empresa pública, determinando una planeación indicativa de desarrollo, y garantizando la soberanía nacional.

NOVENA.-- La planeación económica, como conjunto de medidas establece y determina ciertos objetivos sociales y económicos a realizar, tomando -- en mente el interés general y determinando los medios para alcanzarlos, no dejando con ello la actividad económica en su totalidad al arbitrio de los particulares.

DECIMA.- Se debe de enmarcar dentro de un capítulo de normatividad económica nacional a los artículos 25, 26, 27 y 28, ya que éstos en sus li neamientos generales, están enfocados a las regulaciones de relaciones sociales, y no limitado a las individualidades o a un sólo sector.

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

- ALTAMIRA GIGENA, JULIO I. responsabilidad del Estado, Editorial Astrea Buenos aires 1973.
- ARTEAGA, JAVIER. La Naturaleza de la Política Estatal en Situaciones de Capitalismo Periférico, C.I.D.E. Depto. administrativo de Administración Pública, I. marzo 1982.
- CASAR, MARIA AMPARO. Tres Puntos de vista sobre la economía mexicana, - Instituto de Investigaciones económicas, UNAM 1982.
- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. Estudio de Derecho Constitucional, México UNAM 1977.
- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. Planeación democrática, México Ediciones Instituto Nacional de Administración Pública 1983.
- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. El pensamiento económico en la Constitución Mexicana de 1857. México, D.F., Editorial Porrúa, S.A. 1986.
- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. Elementos de Derecho Constitucional, Instituto de capacitación política del Partido Revolucionario Institucional, 1982.
- ESTESO, ROBERTO L. Notas acerca de la participación estatal através de las empresas pública, C.I.D.E., Depto. de Administración Pública, abril 1972.
- FACULTAD DE DERECHO UNAM. El pensamiento Constitucionalista de Miguel - de la Madrid, Mesas Redondas, Ciudad Universitaria, noviembre 1988.
- FERGUSON, JOHN M. Historia de la Economía, México, D.F., Fondo de Cultura económica, 1982.
- GARCIA MAYNES, EDUARDO. Introducción al estudio del derecho 37a. Edición Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1985.
- GOMEZ GRANILLO, MOISES. Teoría económica, México, D.F., Editorial Esfinge, S.A. 1981.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. La Constitución Mexicana: Recto - ría del Estado y economía mixta, Méico, Editorial Porrúa, S.A., 1985.
- MORENO, DANIEL. Derecho Constitucional Mexicano, México, D.F., Edito - rial Pax, México, 1984.

- PALACIOS LUNA, MANUEL R. El Derecho Económico en México, México, D.F., Editorial Porrúa, S.A., 1985.
- RUIZ MASSIEU, JOSE FCO. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, D.F., Editorial Porrúa, S.A., 1983.
- RANGEL COUTO, HUGO. El Derecho Económico, México, D.F., Editorial Porrúa, S.A., 1986.
- SAENZ ARROYO, JOSE. La Renovación Nacional através del Derecho, México, D.F., Editorial Porrúa, S.A., 1988.
- SOLIS, LEOPOLDO. La Realidad Económica Mexicana, Editorial Siglo XXI, - México, D.F., 1988.

H E M E R O G R A F I A

- BANCOMER, Panoram Económico, 3º Bimestre, 1989.
- REVISTA DE CONTADURIA PUBLICA. Diciembre 1983, enero 1984.
- REVISTA DE LA FACULTAD DE CONOMIA DE LA UNAM. Investigación Económica. Octubre-Diciembre 1984, No. 170.
- REVISTA DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Tomo II i, No. 8, México, 1984.
- REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA No. 4 Volumen I, Octubre-Diciembre, 1983.

L E G I S L A C I O N

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.