



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y PRIORITARIAS DEL ESTADO”

TESIS PROFESIONAL QUE PRESENTA: JESUS ERNESTO TINOCO ALVAREZ PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE: LICENCIADO EN DERECHO



CIUDAD UNIVERSITARIA

1997.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero JESUS ERNESTO TINOCO ALVAREZ, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "ACTIVIDADES ECONOMICAS Y PRIORITARIAS DEL ESTADO" bajo la dirección del Lic. S. Andrés Banda Ortiz, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Banda Ortiz mediante oficio de fecha 11 de febrero del año en curso, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. marzo 4 de 1997.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

FVT/pao.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO,
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E.

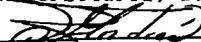
Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "ACTIVIDADES ECONOMICAS Y PRIORITARIAS DEL ESTADO" elaborada por el alumno JESUS ERNESTO TINOCO ALVAREZ.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. febrero 11 de 1997.


LIC. S. ANDRES BANDA ORTIZ
Profesor Adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

elsv.

A DIOS

Por su infinita bondad,
ya que permitió que realizara
una de tantas metas, con las personas
a quienes más quiero.

A MIS PADRES

**ERNESTINA ALVAREZ VICTORIA
ERNESTO TINOCO CUARAQUE.**

Con todo mi cariño Admiración y respeto
Dedico el presente trabajo, por que de
ellos es el triunfo, yo solo soy un instrumento
donde ven materializados sus esfuerzos.

A MI HERMANO.

GERARDO TINOCO ALVAREZ.

Con todo cariño y agradecimiento,
por ser uno de los puntales para realizar una
de tantas metas.

A MI ABUELITA MARGARITA

Con todo cariño y afecto.

IN MEMORIAM

ESPERANCITA, IPIS Y TETE, mi eterno agradecimiento
por sus muestras de amor y cariño, y su incansable preocupación
por mi educación.

MIS ABUELITOS. *Leandro Tinoco
Rosendo Alvarez*

MIS TÍOS. **AGUSTÍN VICTORIA A.
SOLEDAD VICTORIA A.
GONZALO ALVAREZ V.**

A TODOS MIS TÍOS Y PRIMOS

Con todo cariño y afecto.

A TODOS MIS MAESTROS

Por su eterna labor al servicio de la
Educación.

A MI MAESTRO ANDRÉS BANDA ORTIZ

Mi más sincero agradecimiento por sus
finisimas atenciones, sabios consejos y su
gran cariño a la carrera docente.

**A MI MAESTRO
LIC. IGNACIO BRAVO BETANCOURT**

Con todo mi respeto, cariño y afecto. Ya que siempre se conduce
por los caminos de la Justicia, equidad, y bondad.

A TODOS MIS AMIGOS

Por brindarme su amistad sincera
y apoyo incondicional.

**A ELIZABETH Y MARTHA PATRICIA
GONZÁLEZ LEÓN.**

Mi más sincero agradecimiento por su apoyo
incondicional y sus muestras de cariño y afecto.
Ya que tienen un lugar muy especial en mi corazón.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo trata de hacer un estudio, un análisis jurídico del capitulado económico de la Constitución toca uno de los temas de mayor interés y actualidad; en la Economía de México. Tratando de resolver las siguientes cuestiones : ¿ qué rumbo lleva ? ¿ de dónde surge? y ¿hacia dónde se dirige ?

El Derecho y la Economía son dos ciencias estrechamente vinculadas, los cuales no pueden ignorarse una de la otra; puesto que nuestra sociedad se rige por fenómenos de carácter económico sujeto a un marco de derecho, situación que obliga a integrar un Derecho Económico vigente, tan dinámico como se vayan sucediendo los cambios sociales, y tan formal, que impida el desconcierto entre los sujetos de derecho.

Este trabajo realiza un análisis de los aspectos económicos contenidos en nuestra Constitución promulgada en 1917, sin dejar de tomar en cuenta el proceso Histórico que constituyen fuentes de derecho.

Este trabajo trata de encontrar el verdadero proceso económico de nuestro País. Proponiendo que ese derecho Económico que tanto preocupa, sea más humanista y flexible para que capte las necesidades de un pueblo deseoso de justicia.

La premisa de que el Estado debe regular la actividad económica, es invariable e indiscutible, ya que permite adoptar criterios que benefician a los sectores sociales, se determina la aplicación de los recursos financieros que propenden a armonizar la satisfacción de necesidades, a través de una equitativa distribución de la riqueza, entre los estratos que componen la población. En la medida en que el poder público no atienda debidamente la concurrencia de los agentes que mueven la actividad económica, brotarán indicios de inestabilidad política.

Reconocemos que la información económica nacional no ha sido estudiada e interpretada con la atingencia que merece; en consecuencia, deducir que el Derecho Económico Mexicano se mantiene en fase preeliminar; la disciplina jurídica debe sentar sus bases en el análisis histórico, partiendo de las primeras normas fundamentales que rigieron nuestro devenir.

En primer lugar se entra al estudio de lo que es el Estado, pero tampoco podemos dejar de ver los cambios en los conceptos integrantes del Estado, ni las teorías modernas respecto del mismo concepto; así pues hay que considerar sus principales componentes, es decir, tomar conciencia de qué se requiere para la existencia de un Estado. Entrar de lleno en una posible definición de Estado, implica necesariamente el tomar una participación ideológica determinante. Para ello los tratadistas que han intentado esa definición, siempre se han aferrado, o bien a ideas religiosas, filosóficas o políticas de determinados movimientos del quehacer del hombre.

En el primer capítulo se presenta un análisis del concepto de Estado, el cual desemboca en un concepto de carácter jurídico y la relación o la interacción que tiene con el concepto de la Economía, hasta llegar a las actividades primordiales o esenciales del Estado.

En el segundo capítulo se maneja la evolución del pensamiento económico dentro del Estado y sus diferentes corrientes dentro de la historia del hombre, llegando así a las corrientes económicas que influenciaron nuestro pensamiento político-económico en nuestro propio Estado Mexicano, ya que dentro y fuera de nuestras fronteras se reconoce que el país vive una importante transformación y que asume arreglos a sus instituciones. Han pasado de una economía inestable, cerrada y altamente protegida, con un vasto sector paraestatal que participaba en las más variadas y sorprendentes actividades económicas, a otra abierta a la competencia interna y externa; un Estado menos propietario que establece sus relaciones con la sociedad sobre bases diferentes

En el cuarto capítulo se manejan y se analizan los antecedentes económicos plasmados en nuestras constituciones, toda vez que de ellos surgen nuestras instituciones actuales plasmados en nuestra actual constitución, la cual por razones lógicas ha sido modificada toda vez que las necesidades de la propia sociedad mexicana van cambiando y evolucionando; así se analiza los actuales preceptos institucionales plasmados en la actual constitución, los cuales tienen un importante y vital contenido económico. Dentro de las normas constitucionales de carácter económico que son analizadas jurídicamente, no debemos olvidar que las sociedades evolucionan de una manera vertiginosa y que desgraciadamente el derecho no evoluciona tan rápidamente como ellas, lo cuál sería lo más conveniente, por lo que se trata de hacer un estudio jurídico lo más actualizado posible dentro de esta esfera jurídica-económica.

El Estado mexicano se ha modificado deliberadamente en el último lustro, orientado por una concepción política del cambio para nuestro momento. Es una concepción que reclama, para sí, continuidad con la vertiente más arraigada del pensamiento político del país, pero que también se propone abrir una perspectiva de transformación frente al pasado y con miras al futuro. Como pocas concepciones políticas en nuestra historia, quizá única, ésta incorpora en su articulación interna, de manera explícita, el contexto internacional de transformación ya no como amenaza sino como oportunidad; esto es, el cambio que la concepción propone para México hace constitutiva de su estructura una visión de los cambios mundiales, los hace parte de la concepción misma y no como algo que simplemente ella tiene que enfrentar. Por todo esto, para evaluar las transformaciones del Estado Mexicano es importante entender cuál es la visión jurídica-política este ensayo ofrece una explicación jurídica-económica, política que guía esa reforma del Estado Mexicano.

CAPÍTULO I

1) CONCEPTO DE ESTADO

La definición de Estado resulta muy difícil, dada la multiplicidad de los objetos que el término comúnmente designa. La palabra es a veces usada en un sentido muy amplio, para designar a la sociedad como tal, o una forma especial de sociedad. Pero con gran frecuencia también es usado en sentido más restringido, para designar un determinado órgano de la sociedad el gobierno, por ejemplo, o los sometidos a éste, la Nación o el territorio en que aquellos habitan.

La situación parece más sencilla cuando el Estado es discutido desde un ángulo visual puramente jurídico, entonces se le toma en consideración como fenómeno jurídico únicamente, como sujeto de derecho, esto es, como persona colectiva. Para el maestro Hans Kelsen dice que el Estado :

“ Es un grupo de individuos tratados por el derecho como una unidad, es decir, como una persona que tiene derechos y deberes distintos de los individuos que la componen”.¹

La cuestión pendiente es la que estriba en explicar en que difiere de otras personas colectivas. La diferencia tiene que residir en el orden normativo que constituye a la persona jurídica estatal. “ El Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional.) El estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye”.

El autor Hans Kelsen en su libro Teoría General del Estado manifiesta que el Estado es: **“Una sociedad políticamente organizada, por que es una comunidad constituida por un orden coercitivo y este orden es el derecho”.**²

¹ Kelsen Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Editorial UNAM México 1988. p. 113

² Kelsen Hans. Op. Cit. p. 226.

Para el maestro García Maynez en su libro *Introducción al Estudio del Derecho* comenta que: "El Estado suele definirse como la Organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio."³ Tal definición revela que son tres los elementos de la organización estatal: la población, el territorio, y el poder. El poder político se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativos regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen los ámbitos personales y espaciales de validez del orden jurídico.

El Autor Herman Heller señala que "El Estado viene a ser la fuente de validez formal del derecho por cuanto el establece y asegura el derecho legal mediante sus órganos y señala las condiciones para la validez del derecho consuetudinario".

Para el Autor Jellinek "El Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio".⁴

De todas las definiciones anteriores, existen elementos constantes que se manifiestan, como son: El territorio, la población y el derecho, pero para efectos de nuestro estudio consideremos la definición del maestro Miguel Acosta Romero.

Para el maestro Acosta Romero, comenta en su obra que: **"El Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que se persiguen determinados fines mediante actividades concretas".**⁵

Esta definición vuelve a captar los elementos constantes de las definiciones anteriores pero integra nuevos elementos como son

³ García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa S.A. México 1985. p. 98

⁴ IDEM

⁵ Acosta Romero Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa S.A. México 1988. p. 60

los órganos de gobierno y de administración, esto quiere decir que para conseguir dichos fines para los que fue creado dicho ente debe delegar ciertas actividades o funciones y realizar actividades concretas.

Para el maestro Gabino Fraga menciona en su obra de derecho Administrativo que la Actividad del Estado es: **“El conjunto de Actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga.”**⁶

Esto quiere decir que cada acto de gobierno o cada actividad que el Estado realice a través de sus diferentes órganos debe estar fundamentado y reglamentado en el derecho vigente.

2.) DEFINICIÓN DE ECONOMÍA

Para el autor José Pashoal Rossetti, comenta que en la fase científica de las ciencias económicas se empezó a desarrollar a partir del siglo XVIII, con el objeto de tener una perspectiva histórica examinaremos las definiciones primitivas de la economía establecidas por los filósofos políticos de Grecia y por los pensadores económicos de Roma del periodo renacentista

Para Platón la Economía era: **“ La ciencia de la Administración de la comunidad domestica”**. Su campo de acción y su definición, provienen de la propia etimología de la palabra economía (del griego OIKOS: Casa . NOMOS: Ley).

Para Aristóteles, la economía era: **“ La Ciencia de Abastecimiento que trata del arte de la Adquisición ”**

Sin embargo, el área de la economía sólo se ensanchó en el periodo post-renacentistas cuando el desarrollo de los nuevos Estados-Naciones de Francia, Alemania, Inglaterra, España y Portugal y particularmente el descubrimiento de América, hicieron que el análisis económico se desvinculara de los aspectos puramente éticos, a los

⁶ Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. México 1990 p. 13.

cuales se mantenía unido por una especie de cordón umbilical y por los cuales se dejó de eclipsar durante largos siglos. En este nuevo periodo, los escritores mercantilistas desarrollaron diversos estudios sobre la administración de los bienes y rentas del Estado lo cual hizo que se ampliaran en forma extraordinaria el campo de la economía⁷

Continúa mencionando Rossetti en su obra que en la mayor parte de las obras de los escritores post-renacentistas, la economía se definiría como: **“Una rama del conocimiento dirigida esencialmente a la mejor administración del Estado, con el objeto central de promover su fortalecimiento”**.

Las definiciones basadas en la clásica trilogía creación, distribución, y consumo, prevalecieron hasta las últimas décadas del siglo XIX, cuando Alfred Marshall, teórico inglés e ilustre profesor de economía dice:

“ La economía es la ciencia que examina la parte de la actividad individual y social especialmente consagra a alcanzar y a utilizar las condiciones materiales del bienestar”.

El autor Lionel Robbins, escribió: “Las condiciones de la existencia humana presentan tres características fundamentales. Son varios los productos capaces de satisfacer las necesidades humanas. El tiempo y los recursos para lograrlos son limitados, aunque susceptibles de darles uso alternativos. Como los hombres son criaturas llenas de deseos y de aspiraciones ilimitadas, su acción económica implicará necesariamente actos de selección. Esta es la esencia del acto económico. La conducta asumida por los hombres en la selección de los recursos escasos de que disponen para satisfacer sus necesidades ilimitadas, constituye el único objetivo de la ciencia económica. Por lo tanto la economía es la ciencia que estudia las formas del comportamiento humano que resultan de las relaciones existentes entre las necesidades ilimitadas, que se deben satisfacer, los recursos que, aunque escasos, se prestan usos alternativos”.

⁷ Rossetti José Pashoal. Introducción a la Economía enfoque Latinoamericano. Editorial Harla. México 1985, p.p. 22, 23.

Así pues los teóricos de la época contemporánea consideran a la economía en su más simple definición, como la ciencia de la escasez.

Para el autor A. Samuelson comenta que : "La economía es la ciencia que se ocupa del estudio de las leyes económicas que indican el camino que debe seguirse para mantener un elevado nivel de productividad, mejorar el patrón de vida de la población y emplear correctamente los recursos escasos".

Para el autor Ray Barre dice "La economía es la ciencia que tiene por objeto la administración de los recursos escasos de que disponen las sociedades humanas; estudia las formas como se comporta el hombre ante la difícil situación del mundo exterior ocasionando por la tensión existente entre las necesidades ilimitadas y los medios con que cuentan los agentes de la actividad económica"⁸

Para Stoner y Hague comentan que: "Si no hubiese escasez ni necesidad de repartir los bienes entre los hombres, tampoco existirían sistemas económicos ni economía. Fundamentalmente, la economía es el estudio de la escasez y de los problemas que de ella se derivan"⁹

3) ANÁLISIS DE LA RELACIÓN QUE GUARDA EL CONCEPTO DE ESTADO Y LA ECONOMÍA

El maestro **Hans Kelsen** en su obra titulada Teoría General del derecho y del Estado opina " La identidad del Estado y del orden jurídico resulta patente por el hecho de que incluso los sociólogos caracterizan al Estado como sociedad políticamente organizada. Como la sociedad en cuanto unidad esta constituida por una organización es más correcto definir al Estado como organización política . Toda organización es un orden Pero ¿en donde reside el carácter político de dicho orden ? En el hecho de que es un orden

⁸ Rossetti Pashoal José. Op Cit p 26.
IDEM.

coercitivo. El Estado es una organización política , porque es un orden que regula, monopolizando, el uso de la fuerza. Este es según , uno de los caracteres esenciales del derecho. El Estado es una sociedad políticamente organizada, porque es una comunidad constituida por un orden coercitivo , este orden es el derecho".¹⁰

La relación estrecha que existe entre el Estado y la Economía , es equiparable a la que existe entre derecho y economía ya que una se encuentra inmersa en la otra; así el autor Marx Weber en su obra titulada Economía y Sociedad comenta:

"1) El derecho no garantiza únicamente los intereses económicos sino los intereses más diversos, desde el normalmente más elemental la protección, la de mera seguridad personal, hasta los puros bienes ideales como el propio honor y el de los poderes divinos.

2) En ciertas circunstancias un orden jurídico puede seguir sin modificación alguna a pesar de cambiar realmente las relaciones económicas.

3) Considerando desde el punto de vista de las categorías del pensar jurídico, el orden jurídico de una situación real puede ser fundamentalmente diferente sin que por ello las relaciones económicas sean afectadas en medida considerable si resulta que en los puntos que económicamente son por lo general importantes.

4) Naturalmente la garantía jurídica esta, en el más alto grado, servicio directo de los intereses económicos. Y cuando en apariencia o en realidad, no es este el caso, los intereses económicos son los factores más poderosos en la formación del derecho, porque toda fuerza que garantiza un

¹⁰ Kelsen Hans. Teoría General del Derecho y del Estado Editorial UNAM, México 1988, p. 226.

poder jurídico es, de alguna manera, mantenida en existencia por la acción consensual de los grupos sociales que a él pertenecen.

5) La medida de los resultados que pueden alcanzarse mediante eventualidad de la coacción que está detrás del orden jurídico, en especial en el campo de la acción económica esta limitada por su propio modo de ser además de por otras circunstancias.

6) Para ningún fenómeno económico fundamental, es imprescindible desde un punto de vista teórico, la garantía estatal del derecho".¹¹

Las ciencias sociales que nacieron al amparo de la sociología tienen como objeto el estudio de la conducta del hombre en sociedad que es el medio natural en el que se desenvuelven la vida humana.

El derecho regula las relaciones que se dan entre los hombres que viven en sociedad, entre los hombres y los órganos sociales y finalmente entre los órganos sociales en general y el Estado que es el más importante órgano social.

El hombre busca que esas relaciones se ciñan a determinados valores como son la seguridad, la moralidad, el bien común y el orden. Para lograr el orden se requiere de un equilibrio entre la fuerza y la libertad del hombre que por ser tal puede encauzarse tanto al bien como al mal. Aquí es donde surge el problema de evitar el Despotismo y la Anarquía que ambas son consecuencia del exceso de poder

El Doctor Pedro Astudillo Ursua en su obra Elementos de Teoría Económica comenta: " La economía es también una ciencia social que estudia la conducta del hombre en sociedad pero

¹¹ Weber Max. Economía y Sociedad. Tomo I Fondo de Cultura Económica. México 1984. p.p. 268s.

dirigida a procurar la consecución de las riquezas, la distribución de las mismas y la apropiación de ellas".¹²

Con lo dicho resulta fácil entender la íntima relación que existe entre derecho y la economía. La riqueza o capital tiene conexión con el patrimonio de las personas y con el patrimonio de las naciones. El análisis del patrimonio plantea la clasificación de los bienes desde el punto de vista jurídico y desde el punto de vista económico. La apropiación de los bienes plantea el estudio jurídico del derecho de propiedad como derecho fundamental y de los demás derechos reales.

Continúa diciendo el Doctor Astudillo que el hecho de que los hombres distribuyan la riqueza, plantea los problemas de distribución y aquí es donde surge la discusión sobre el derecho de propiedad privada, o si debe ser sustituido por el de propiedad social. En caso afirmativo, cuál debe ser la extensión del derecho de propiedad, las limitaciones a que debe estar sujeto y finalmente las facultades que el Estado tiene para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, o como decía antes el bien común.

Dicho de otro modo, " Hay un cambio de punto de vista entre el derecho y la economía. En este orden de ideas el proteccionismo o el libre cambismo en materia internacionales organizaciones regionales o internacionales en materia de comercio, la política impositiva, otras múltiples materias de tipo económico tienen su correspondencia en la ley, muy particularmente desde que el Estado interviene cada día de manera más creciente en la vida económica."¹³

El autor Jorge Wintker V. en su Obra Derecho Económico dice: " Se trata de una rama del derecho integrada por categorías jurídicas (elemento formal) y económicas (elemento material), de manera que su objeto estudio es bicéfalo. Ambos elementos tienen como eje central el fenómeno del intervencionismo estatal en la Economía a fin de alcanzar metas definidas por el sistema

¹² Astudillo Ursua Pedro. Elementos de Teoría Económica. Editorial Porrúa S.A. México 1988. p.p. 20, 21, 22.

¹³ IDEM

político global, recogidas en las constituciones nacionales. Este eje central será distinto en uno u otro sistema económico".¹⁴

Este intervencionismo y dirección estatal, ha dado lugar en las ciencias económicas a una rama autónoma. La política económica que estudia, sistematiza y evalúa los instrumentos técnicos, de intervención estatal con el fin de regular la producción, distribución, circulación y consumo en una comunidad que aún mantiene mecanismos de mercado para la asignación de recursos. Es más, cuando la política económica se racionaliza, se hace sistemática y permanente, avanza hacia la planificación democrática o concertada.

Para regular el intervencionismo estatal en la sociedad occidental, surge el derecho económico como subconjunto normativo que regula, disciplina y ejecuta la política económica y la planificación en busca del desarrollo que equilibre necesidades sociales ilimitadas frente a recursos materiales escasos.

A) ACTIVIDADES PRINCIPALES DEL ESTADO

El autor Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo comenta lo que es la Actividad del Estado y al respecto manifiesta: "**La Actividad del Estado es el conjunto de Actos materiales y jurídicos operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales**".

El mismo autor continúa diciendo: "las atribuciones que en esa forma se han venido asignando al Estado y que en los momentos actuales conserva, se puede agrupar en las siguientes categorías :

A) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público.

¹⁴ Wintker V. Jorge. Derecho Económico. Editorial Harla. México 1985. p.6.

B) Actividades para regular las actividades económicas de los particulares.

C) Atribuciones para crear servicios Públicos.

D) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.”¹⁵

Como se puede apreciar, el problema de cuáles son las atribuciones del Estado se encuentran íntimamente vinculados con el de las relaciones que en un momento dado guardan el Estado y los particulares, ya que las necesidades individuales y generales que existen en toda colectividad se satisfacen por la acción del Estado y por la de los particulares. De manera que la ampliación de la esfera de la actividad de uno tiene que traducirse forzosamente en merma de la esfera de acción de los otros.

A) Atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad.

B) Atribuciones que tienden al fomento, de la reglamentación de la actividad privada.

C) Actividades para sustituir total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva

Para el autor León Cortiñas-Pelaes prefiere eliminar el vocablo atribución que parece que se refiere a los poderes jurídicos de un aislado órgano administrativo y no a las tareas concretas o actividades de competencia de una institución. El prefiere denominarlas Funciones del poder Público y las define de la siguiente manera:

¹⁵ Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A. México 1990, p. 15

" La Función del Poder Público es una manifestación de la voluntad general que , mediante la emisión de actos jurídicos y la realización de operaciones materiales, tienden al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la constitución y demás reglas subordinadas del orden jurídico objetivo ".¹⁶

El mismo Autor comenta que las funciones del Poder Público son cuatro: la constituyente, la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa. Las tres primeras funciones del poder Público se agotan en la emisión de Actos jurídicos (constituyentes, legislativos, jurisdiccionales), sin que requiera para su plenitud la realización de operación material alguna. Por el contrario , específicamente, la función administrativa es la única que no puede contentarse con la simple emisión de actos jurídicos, pues su plenitud exige la ejecución de los mismos mediante operaciones materiales. Y define a la Función Administrativa como:

"La Función Administrativa es la manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y su ejecución mediante operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los cometidos del Poder Público, impuesto a la Administración Pública, por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico."¹⁷

Para el Autor Miguel Acosta Romero en su obra Derecho Administrativo; hace mención que la actividad de la Administración Pública está íntimamente relacionado con conceptos muy controvertidos en Derecho Administrativo y que la doctrina usa con frecuencia para designar a las actividades del Estado, esos términos son los de Atribuciones, funciones, Actos, cometidos y poder jurídico.

¹⁶ Cortiñas-Pelaez León . Teoría General de los Cometidos del Poder Público. Editorial UNAM. México 1987. p.62.

¹⁷ Cortiñas-Pelaez León. Op Cit p.70

Estima que los conceptos, atribuciones, cometidos y funciones corresponden a áreas de la Actividad del Estado que para algunos sectores de la doctrina, significan lo mismo, mientras que otros hacen una diferenciación.

En su opinión del maestro Actividad del Estado: "Es el concepto genérico que comprende toda acción estatal, con independencia del poder u órgano del Estado que la realice".¹⁸

Atribuciones y Cometidos son conceptos específicos que se refieren a la actividad concreta de ciertos órganos del Estado, que les esta señalada por el orden jurídico y por las ideas filosóficas, políticas y sociales de los gobernantes.

Continua diciendo el autor: " La función es el ejercicio concreto de la competencia o poder jurídico de un órgano del Estado.

La función es una operación teleológica, en el sentido que siempre es subordinada a la realización de un objeto o de una finalidad. Ella sirve a designar una actividad o una acción que no puede concebir sin un objeto o un fin, esta noción es utilizada con frecuencia para describir el funcionamiento de secuencias complejas o de múltiples actividades concurrentes para asegurar la realización de un fin real."¹⁹

Para el pensamiento funcionalista comenta que La función Administrativa se percibe como un sistema particular que tiene por misión traducir en la realidad social, las decisiones tomadas por un órgano de mando.

El maestro Acosta Romero hace una breve clasificación de la actividad de la Administración Pública; que actualmente esta en

¹⁸ Acosta Romero Miguel Teoría General del Derecho Administrativo Editorial Porrúa S.A. México 1988 p. 607.

¹⁹ Acosta Romero Miguel Op. Cit. p. 68

expansión y resulta difícil precisar sus límites. Y esta jerarquizada en diversos sectores:

- 1.- La Actividad encaminada al cumplimiento de los fines propios del Estado, así como de las entidades y corporaciones que cumplen fines de carácter e interés público (sector centralizado y empresas del Estado), paraestatal.**
- 2.- La relativa a la conservación de la entidad misma del Estado y su soberanía.**
- 3.- La acción del Poder Público en sus relaciones con otras entidades públicas, ya sean internacionales o de derecho interno.**
- 4.- La función relativa a dar orientación filosófico-política a la Administración.**
- 5.- La Actividad encaminada a mantener el orden Jurídico y la seguridad interna e internacional.**
- 6.- La gestión económica relativa a promover en todas las esferas de la economía el crecimiento a un ritmo adecuado, incluyendo en esa actividad la planeación y el derecho económico**
- 7.- Proveer de los servicios necesarios para la ejecución de las leyes emanadas del Congreso de la Unión (salvo las relativas a la función jurisdiccional)**
- 8.- La relativa a la recaudación, concentración y distribución posterior de los ingresos públicos, incluyendo en este aspecto toda la gestión tributaria y financiera.**

9.- La disposición, destino y manejo de los bienes que integran el patrimonio del Estado.

10.- Las relaciones con sus funcionarios, empleados y trabajadores, desde su selección, entrenamiento, nombramiento, hasta la terminación de esa relación.

11.- La actividad relacionada con los particulares en todos los ámbitos.²⁰

De lo anterior se desprende que la Administración Pública no puede limitar ya que es cambiante puede entrañar un mayor contenido o en algunos casos, restringirlo al mínimo.

B) FINES DEL ESTADO

El Estado, con su poder coactivo, aparece por todas partes en el mundo como la suprema instancia de fuerza y de dominio. Nadie escapa a sus leyes y su acción. El Estado elabora el derecho positivo y exige cumplimiento de modo inexorable y definitivo.

A lo largo de la historia, la humanidad ha buscado las normas ideales, los criterios valorativos últimos, a los que han de ajustarse a las normas jurídicas positivas y los fenómenos políticos.

El contenido de las normas jurídicas ha variado según la época histórica y los pueblos, pero siempre dentro de un marco firme y permanente de principios esenciales que han permanecido inmutable.

La Filosofía del Derecho y la Filosofía Política se orientan en un sentido estimativo y consideran que el Derecho y el Estado son

²⁰ Acosta Romero Miguel Op. Cit. p. 609.

realidades que encarnan valores y que solamente se justifican en la medida en que los realizan.

El Estado es, ante todo, un ente social, una institución social, y para el cumplimiento de su misión tiene que contar con amplios recursos apoyándose en la ciencia, la técnica, la economía el derecho, las diversas ciencias. La organización del Estado, en su aspecto material, cultural y moral, es muy compleja. Al identificarse el Estado con esos recursos que le sirven para lograr el fin de servir al bien común está cargado de valores prácticos y utilitarios. Cuando se perfeccionan los medios para realizar esas tareas que tienen que desempeñar se dice que se ha dado el primer paso para buscar esos valores.

El Estado cuando ha encontrado esos valores mínimos, debe buscar otros de mayor jerarquía. Cuando esos valores son retomados tutelados por el derecho; es decir existe una íntima relación entre los valores que prevalecen en esa sociedad, y el Estado, puesto que los retoma a través del Derecho para elevarlo a la calidad de Derecho Positivo. La meta fundamental del Estado en nuestros días no es un orden material cualquiera, sino un orden jurídico y debe aspirar a que este sea justo.

El Estado, en su vida cotidiana crea, aplica, interpreta, sanciona el Derecho Positivo, y está obligado a darle la seguridad y eficacia que le son necesarios para poder regir imperativamente la convivencia humana. Pero va en busca de un valor supremo como es la Justicia, que debe ir inserta en esas normas jurídicas que deben corresponder y ser útiles a las exigencias de la naturaleza del hombre y de la sociedad.

Las exigencias de la Justicia siempre han sido muy discutida, lo que es justo para unos, no lo es para otros, así pues hoy en día se han logrado catálogos de garantías individuales y sociales que se aproximan mucho a un ideal de justicia.

Para el maestro Ignacio Burgoa en su obra las Garantías Individuales hace referencia a la palabra garantía:

“Parece ser que la palabra garantía proviene del término anglosajón WARRANTY O WARRANTY, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación muy amplia. Garantía equivale, pues, en su sentido lato a aseguramiento o afianzamiento, pudiendo denotar también protección respaldo, defensa o apoyo, jurídicamente, el vocablo y el concepto garantía se originaron en el derecho privado, teniendo en él las aceptaciones apuntadas.”²¹

Para el maestro Hector González Uribe en su Obra Teoría Política dice: **“ Por medio de un derecho justo, el Estado trata de lograr dos valores humanos muy importantes en la vida social: el Orden y la Paz. Que en el Fondo se convierten en uno; porque la Paz no es sino la tranquilidad en el orden. Y como este último no es otra cosa sino la recta disposición de las cosas hacia su fin se vislumbra los valores finales hacia los que tiende el Estado. Y son los que se refieren al Bien Común o siguiendo a Dabin el Bien Público Temporal”.**²²

El maestro Gonzalez Uribe continua diciendo: **“ El Bien Común o Bien Público encierra la idea de un conjunto de condiciones materiales y espirituales para el pleno desarrollo de los seres humanos se orienta el valor supremo de la vida social: el bien total de la persona humana. Este es valor más alto en la escala axiológica al cual todos los demás deben estar subordinados”.**²³

Para el Autor Carlyle en su obra Los Fines del Derecho, menciona que: **“ La Justicia y la Seguridad lejos de ser verdaderamente antinomicos, son más bien los dos elementos, las dos caras del bien común o del orden público que bien comprendidos, tiene el mismo sentido, un poco como se dice indiferentemente libertades individuales o derechos Públicos, según que uno coloque en el punto de vista del individuo o de la**

²¹ Burgoa O. Ignacio. Garantías Individuales. Editorial Porrúa S.A. México 1988. p. 161

²² González Uribe Hector. Teoría Política. Editorial Porrúa S.A. México 1980. p.p. 506,507.

²³ IDEM.

sociedad, lo que otros también han llamado libertades necesarias o Derechos Fundamentales”.²⁴

Este comentario parece coincidir con el del maestro Ignacio Burgoa; ya que el orden Jurídico debe reconocer la libertad de cada individuo. Para pretender realizar el Bien Común, el Derecho debe de garantizar una esfera mínima de acción en favor del gobernado; así pues dice el maestro Burgoa: “ **El Bien Común se traduce, frente al individuo, en la permisión que el orden jurídico de un Estado debe establecer en el sentido de tolerar al gobernado el desempeño de su potestad libertaria a través de variadas manifestaciones especiales que se consideran como medios indispensables para la obtención de la felicidad personal: libertad de trabajo, de expresión, del pensamiento, de reunión y asociación, de comercio etc. De esta suerte las diferentes facetas de la libertad individual natural, de simples fenómenos fácticos, se erigen por el Derecho Objetivo y en acatamiento de principios éticos derivados de la naturaleza del ente humano , en Derechos Públicos Subjetivos** ”.²⁵

Así pues cuando el Estado recoge esos valores fundamentales y los eleva a norma, esta protegiendo valores de interés común que le permiten al individuo vivir con cierta tranquilidad, cierta felicidad.

4) CONCEPTO DE INTERVENCIONISMO

Para el maestro Jorge Wintker V. en su obra de Derecho Económico dice que el proceso de intervención del Estado en la actividad económica se inicia a principios del siglo XX en las economías liberales, así pues el maestro dice: “ **Intervenir supone un acto que interpone su conducta o acción con otro y otros actores, o bien, en sus acciones o ámbitos. Se trata de una interposición connotada de excepcionalidad, por lo menos en el sentido de que se toma parte en algo que pertenece a otro actor** ”.²⁶

²⁴ Carlyle Fines del Derecho. Manuales Universitarios. Editorial UNAM. México 1973 p. 35.

²⁵ Burgoa O. Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa S.A. México 1988 p. 44.

²⁶ Wintker V. Jorge. Derecho Económico. Editorial Harla. México 1985. p. 28

Para el maestro Víctor Blanco Fornieles comenta que uno de los problemas fundamentales en relación con el Estado es la conjunción de intereses y finalidades; por una parte los intereses y las finalidades de cada uno de los individuos que lo integran y, por la otra, los intereses y las finalidades del conglomerado social y de la entidad política estatal. Así pues el Estado significa limitaciones; desde luego limitaciones a los individuos y también, sobre todo, en los sistemas democráticos, limitaciones al poder. El medio del que se vale el Estado para limitar es el derecho.

" Limitar significa Intervenir".

El Estado a través del ejercicio soberano de su poder , que lo convierte en la instancia exclusiva de generación del derecho, otorga derechos subjetivos e impone obligaciones subjetivas.

"Ordenar Jurídicamente significa Intervenir".

También comenta este autor que se debe aplicar dicho ordenamiento; debe entrar en contacto con otros Estados, dirimir controversias etc. Es decir, aplicar el derecho también es intervenir.

El Estado también debe estructurar los diversos factores que lo integran , debe coordinarlos, dirigirlos, en una palabra debe planear sus metas, sus fines, y planear significa Intervenir.

Así pues este autor define a la Intervención Estatal como:

" La Capacidad que tiene el Estado de afectar y determinar los derechos, las obligaciones; es decir, el Status Jurídico de los entes sociales que tienen existencia distinta y Autónoma de la del propio Estado."²⁷

²⁷ Blanco Fornieles Víctor. Estudios de Derecho Económico. Vol. V. Intervencionismo Estatal. Editorial UNAM. México 1986. p. 46.

Así pues el maestro Víctor Blanco Fornieles comenta que el intervencionismo siempre ha existido, en cualquier sociedad, en cualquier organización política hasta el Estado que actualmente conocemos; lo mismo hay intervencionismo en las sociedades primitivas regidas por la fuerza, que en el Estado Liberal burgués; El Intervencionismo no es un fenómeno positivo o negativo por sí, es una necesidad propia de la regulación humana. La forma de Intervención y el grado que se adopten darán la pauta para calificar al intervencionismo.

En este orden de ideas para efecto de nuestro estudio retomaremos el concepto del maestro Víctor Blanco ya que el propio concepto contiene elementos que solo en un estado de derecho se pueden desarrollar; Es decir, el derecho es el único medio legítimo de expresión del Poder Público y como el derecho puede tener como efecto la creación, la modificación, o la extinción de derechos y obligaciones, el intervencionismo estatal se refiere inevitablemente a derechos y obligaciones subjetivos.

5) FORMAS DE INTERVENCIONISMO

Para el maestro Jorge Winker V. en su obra Derecho Económico menciona dos tipos de Intervencionismo; Intervención Directiva e Intervención Directa:

Este autor menciona, que la Intervención Directiva es cuando:

“ El estado dirige la política económica a través de los instrumentos directos (política monetaria, fiscal, comercio exterior, empresas públicas) e indirectas (políticas salariales, de empleo, seguridad social, educativa científica y tecnológica etc.)”.

²⁸

²⁸ Winker V. Jorge. Derecho Económico. Editorial Harla. México 1985. p. 30

La Intervención Directa es: " La intervención participativa de ejecución, por la cual el Estado es un sujeto económico más que actúa y dirige actividades económicas, es una intervención estatal administrativa, pues generalmente se traduce en acciones realizadas a través de empresas Públicas."²⁹

Para el Autor **Víctor Blanco Forniéles**, menciona cuatro tipos de Intervencionismo:

A) Intervencionismo de Estado respecto del Individuo

" Es la forma en que el gobierno del Estado se relaciona con el Pueblo a través de una serie de obligaciones auto-impuestas por el Estado, que se manifiestan en las garantías individuales. El intervencionismo se da por medio de la limitación de esos derechos subjetivos; limitación explicitada en la Constitución."

B) Intervencionismo Estatal Respecto de clases y sectores sociales.

" Es la Intrusión del Estado en relaciones de los particulares, a nivel individual o grupal. El intervencionismo estatal no siempre se da en detrimento del individuo o de la sociedad."

C) Intervencionismo respecto de otros entes políticos.

"Es la relación que guarda el propio Estado; respecto de otros entes políticos, bien sea distintos del Estado, bien elementos integrantes que cuentan con una determinada autonomía."

²⁹ IDEM.

D) Intervencionismo de Estado respecto de la Sociedad.

"Es el intervencionismo que más desarrollo ha tenido y que afecta a la sociedad en su conjunto, a las relaciones que en ella se dan e indirectamente, a los individuos que la componen."³⁰

³⁰ Blanco Fornieles Victor. Estudios de Derecho Económico Vol. V. Intervencionismo de Estado. Editorial UNAM. 1986. p. 45 s.

CAPITULO II.

1) EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO, Y CRECIMIENTO DEL ESTADO.

El derecho como conjunto de normas coactivas que el Estado impone a la sociedad, constituye un fenómeno histórico en constante evolución y cambio.

En su tarea reguladora el Estado democrático recurre al Derecho para reglamentar las relaciones económicas; definir la organización de la sociedad y del propio Estado; y crear los mecanismos que resuelvan los conflictos; y controversias de interés dentro de un contexto social.

En dicho contexto es posible discernir las relaciones que se dan entre el sistema económico y las instituciones jurídicas, en cualquier sociedad, operando una interacción dialéctica entre el Derecho y la Economía.

Al efecto, la propiedad privada (románica-continental), la libertad de contratación y la libertad económica, fueron los pilares del modelo económico liberal que se consolidó en el siglo XIX y que se expandió universalmente en base a una economía autorregulada por las fuerzas del mercado en competencia perfecta, y descansa precisamente en tales instituciones jurídicas. Es decir, economía privada y derecho individualizado son las dos caras de un mismo proceso, que opera en dicho lapso histórico y consolida la hegemonía de una clase social (burguesía), que nace de la sociedad feudal emprendiendo el tránsito a un sistema social más avanzado y progresista: el capitalista.

Para ello el Estado Nacional se afianza jurídicamente; su función consiste en custodiar externamente a los individuos, base invisible de la sociedad liberal en lo económico y en lo jurídico.

Históricamente ese modelo económico muestra problemas insuperables. El Estado centro de poder, depositario de intereses plurales, es obligado a intervenir y participar en los mecanismos del mercado a fin de corregir los desequilibrios supuestamente naturales e invisibles.

Esta doble función estatal, intervención y participación, va a impactar los sistemas, jurídicos, donde el Derecho abarca nuevas funciones de organización de sus relaciones sociales más equitativas, y del equilibrio entre las fuerzas económicas existentes en el contexto social.

Este cambio de funciones del Estado, que abandona su papel anterior de "gendarme", provoca en los sistemas jurídicos cambios relevantes como:

A) La Ley pasa a ser el Instrumento de Programación económica ; B) se sustituyen principios y técnicas jurídicas; y C) el poder Ejecutivo, en detrimento del Legislativo, pasa a formar un centro importante de la producción jurídica.

Aquí vemos nuevamente, las relaciones recíprocas que se presentan entre la Economía y el Derecho. A una economía intervenida y dirigida por el Poder Público, corresponde un Orden Jurídico Público Administrativo.

El derecho de la Intervención estatal, se estructura sobre nuevos conceptos y categorías jurídicas: la propiedad función social; los contratos de Adhesión; los controles de precios y alquileres, la intermediación estatal entre el capital y el trabajo; la determinación del presupuesto; el control del dinero, crédito y comercio exterior; son signos indicadores de cambios profundos en las sociedades contemporáneas

2) LAS DIFERENTES DOCTRINAS EN TORNO AL INTERVENCIONISMO DE ESTADO.

A) MERCANTILISMO

Para el profesor Ferguson dice: " que el mercantilismo es una política y una doctrina económica ligada con la doctrina política del nacionalismo; y puede afirmarse que el mercantilismo es la doctrina económica del capitalismo mercantil o comercial que aparece en el siglo XVI"

Los más diversos acontecimientos en el orden político, cultural, económico y religioso, precedieron al advenimiento del mercantilismo: pero afirma Ferguson: " Las dos bases fundamentales del mercantilismo fueron el crecimiento de una economía monetaria y el surgimiento de los estados nacionales".

Para José Pashoal Rossetti en su libro Introducción a la Economía Latinoamericana, comenta que: "La artesanía urbana, los regimenes cooperativistas y las organizaciones feudales cedieron su lugar a la supremacía del Estado. Se desarrollaron sentimientos nacionalistas, se presentaron grandes transformaciones políticas y sociales. Los Estados se esforzaron por acumular metales preciosos, símbolo y base de la potencia económica y de la riqueza nacional. Algunos Estados extendieron sus dominios coloniales y fueron a las nuevas tierras conquistadas a buscar los metales preciosos indispensablemente para la supervivencia y el fortalecimiento de la soberanía"³¹

Para el Doctor Pedro Astudillo Ursúa comenta que el mercantilismo fue un movimiento que cubrió varios siglos y que adquirió en cada país una fisonomía especial, que no le permitieron constituir un verdadero sistema pero si es posible establecer los siguientes principios generales:

³¹ Rossetti José Pashoal, Introducción a la Economía, enfoque Latinoamericano, Editorial Harla, México 1985 p.p. 55,56.

“1) El mercantilismo fue un movimiento esencialmente nacionalista, un país siempre se enriquece en detrimento de otro decía Voltaire y la mira fundamentalmente de gobernantes y gobernados fue defender los intereses de su propia nación frente a los demás que consideraron antagónicos.

2) El Estado tiene un papel de primerísimo orden en la dirección y realización de la política económica; que procuró emancipar a la nación de toda dependencia del exterior mediante el establecimiento de industrias esenciales, descubrimientos de nuevas técnicas de fabricación, etcétera.

3) Concede una gran importancia a los metales preciosos estimando que el dinero que circula en el país debe ser en grandes cantidades, ya que éste significa el enriquecimiento de la nación.

4) Si un país tiene minas obtiene metales preciosos mediante su explotación, pero careciendo de ellas, sólo puede obtenerlos por medio de una balanza comercial favorable. Una balanza comercial favorable se obtiene por medio de impuestos y contribuciones a la importación de artículos manufacturados y a la exportación de materias primas.

5) El comercio exterior es una actividad más importante que el comercio interior y la Industria es la Actividad primordial.

6) Una población numerosa es un factor esencial para la riqueza y el poderío nacional, ya que proporciona mano de obra barata y por tanto permite al empresario competir en mejores condiciones en el mercado internacional.

7) Las colonias deben ser fuente de materia primas para la metrópoli y mercado para sus productos manufacturados.”¹²

¹² Astudillo Ursúa Pedro . Lecciones de Historia del Pensamiento Económico. Editorial Porrúa S.A. México 1985. p.p 37 y s.

Con sus objetivos centrados en la acumulación de metales y en el fortalecimiento del Estado, la organización mercantilista desembocó en la constitución de un sistema social poco favorable a su propio mantenimiento: su fin último era el aumento del poderío estatal aunque eso implicara considerar al individuo y a las clases sociales, no ligadas directamente al gobierno, como simples instrumentos para lograr ese objetivo. Deslumbrados por el engrandecimiento del Estado y por la acumulación metalista, la política económica mercantilista no favoreció el concepto de que el progreso de una nación implica mejor distribución del ingreso, igualdad de oportunidades y extensión de los beneficios obtenidos a todos los que intervienen en su realización.

Alejadas de tal enfoque, las restricciones, reglamentaciones o interferencias directas sobre la actividad económica promovidas a gran escala desde el siglo XVI, generaron un medio de cultura favorable a la diseminación de nuevos ideales que se concentraron alrededor de una nueva y revitalizante filosofía individualista. A esta se unieron los conceptos liberalistas. La promoción del individuo en sus aspectos económicos sociales y políticos, constituyó la preocupación fundamental de la nueva época. La libre iniciativa, con un mínimo de interferencias del Estado en la actividad económica, debía comandar el sistema productivo de la nación.¹³

B) LA FISIOCRACIA

El Doctor Pedro Astudillo Ursúa en su obra de Lecciones de Historia del Pensamiento Económico, manifiesta que la escuela fisiocrática surge en el siglo XVIII y es a juicio de algunos autores la precursora de la economía moderna.

Esta escuela considera a la agricultura como la única que da un producto neto y a la industria, al comercio y a los servicios como económicamente estériles, en vista de su concepción materialista de la riqueza; que las sociedades humanas al igual que el mundo físico están sujetas a un orden natural, al que frecuentemente atribuyen carácter

¹³ Rossetti José Paschoa. Op. Cit. p. 241.

providencial y que tienen las notas de ser universal e inmutable, por lo que el Estado debe limitar su intervención, de manera que el individuo pueda devolverse libremente; estima que la riqueza circula a través de las clases sociales por causas establecidos y que el Estado es copartícipe de la propiedad, por lo que debe cubrir sus gastos a través de un impuesto único a cargo de los propietarios territoriales.

Continúa diciendo el doctor " El principal representante de los fisiócratas es el doctor Francois Quesnay quien tiene un mérito fundamental en sus trabajos sobre cuestiones agrarias, en la idea de que no había que buscar ni inventar nada, ya que todas las relaciones humanas están gobernadas por leyes naturales, cuya evidencia es notoria y que los individuos y los gobiernos no tiene más que conocerlas para ajustar a ellas su conducta" ³⁴

José Paschoal Rossetti manifiesta que las principales ideas de Quesnay se fundamentaron en el liberalismo y en el individualismo, diametralmente opuestas a las practicas absolutistas del estado monárquico. El creía que las actividades económicas no debían ser excesivamente reglamentadas ni tampoco coordinadas por fuerzas antinaturales, pues un orden impuesto por la naturaleza y regido por leyes naturales superaría con mucho provecho, para toda la sociedad, el conjunto de las coordinaciones artificiales practicadas durante el periodo mercantilista. Al igual que él, los demás fisiócratas defendieron la concesión de mayor libertad para el ejercicio de actividades económicas y para la conservación o enajenación del producto de esas actividades. Laissez-faire, laissez-passer defendían los fisiócratas le mondeva de lui-même (Dejar hacer, dejar pasar, el mundo camina sólo)

La fisiocracia como expresa GIDE , introdujo dos ideas nuevas opuestas al sistema mercantilista:

" 1) La creencia en la existencia de un orden natural subyacente a las actividades económicas. Sería inútil imponer leyes y reglamentos a la organización económica. Esta sería capaz de guiarse por sí misma.

³⁴ Astudillo Ursúa Pedro, Op. Cit. p. 61.

2) La primacía de la agricultura sobre el comercio y la industria. Para los fisiócratas sólo la tierra es fuente de riquezas. Las clases sociales no vinculadas al trabajo agrícolas se consideraban estériles.³⁵

El Primero de esos dos principios sería el fundamento principal de las ciencias económicas que se desarrollaría a partir de entonces. La investigación de las leyes naturales que sustentarian toda la organización económica liberal sin reglamentación alguna del Estado, vendría a ser el principio activo de la economía científica.

Para Paschoal Rossetti los fisiócratas estuvieron mal inspirados en su concepción de la primacía agrícola. El sistema capitalista industrial estaba por surgir y la revolución económica, que a partir de entonces se operaría, no podría considerarse como estéril. La industria y el mismo comercio ejercerían funciones legítimas en la formación de la riqueza. La correcta comprensión de ese aspecto constituiría la principal diferencia entre la fisiocracia y el clasicismo, aunque la característica fundamental haya sido su creencia en el liberalismo económico.

El Autor Enrique Serna Elizondo manifiesta al igual que los ya mencionados autores, que contrariamente al mercantilismo, los elementos fundamentales en la fisiocracia son:

"A) AGRARISMO. Verdadera fuente de riqueza que ofrece ventajas evidentes sobre el industrialismo propuesto por los mercantilistas.

B) LA LIBERTAD. Elemento opuesto a la reglamentación entendida en el más radical sentido de su concepto. Es precisamente de la corriente fisiócrata de donde nos llega una famosa sentencia de origen francés, que pone de relieve lo extremo de la postura

³⁵ Rossetti José Paschoal. Op. Cit. p. 39

antiestatista y de la libertad de esta corriente: laissez-faire, laissez-passer.³⁶

C) LIBERALISMO

Esta doctrina también conocida con el nombre de individualismo, aparece durante el siglo XVIII como una corriente que proclama ante todo la libertad del hombre, y que a su vez atenpera la rigurosa postura fisiócrata de donde procede.

El liberalismo puede considerarse como una postura intermedia, hasta cierto punto, entre el mercantilismo y la fisiocracia. Sigue el mismo punto trazado por la fisiocracia, sin llegar a consideraciones tan radicales como en el caso de aquélla. Se basa en una organización económica donde debería imperar la propiedad privada sin límite, la producción libre para el mercado, la distribución sin regulaciones estatales, la competencia libre, todo ello con la finalidad de que las fuerzas económicas actuaran sobre el medio sin la resistencia de fuerzas extrañas, tales como la intervención del Estado, protegiéndose de toda esta suerte el interés individual, elemento primario de cualquier sociedad.

Para el autor Enrique Serna Elizondo, " el Individualismo o Liberalismo brotó como una reacción energética contra las reacciones de los Estados mercantilistas que entorpecían la acción natural y beneficiosa de las fuerzas económicas que, según la postura, deben actuar libremente sobre el ámbito de las relaciones humanas; se concibe así al Estado como un gendarme al que se le encomienda el cuidado del orden externo e interno, y al que Adam Smith, en su obra La riqueza de las naciones, señaló funciones propias en el orden económico".³⁷

Al respecto Rene Gonnard en su obra manifiesta que: "El Estado debe reducir al mínimo su intervención en la vida de las

³⁶ Serna Elizondo Enrique, Rectoría Económica del Estado, Memoria del III Congreso de Derecho Constitucional, Editorial UNAM, México 1986, p. 565.

³⁷ Serna Elizondo Enrique, Op. Cit. p. 564.

relaciones privadas, pero sin negarle con ello la posibilidad de intervenir en algunos casos especialísimos”.

Enrique Serna Elizondo continúa diciendo que el liberalismo puede catalogarse como dualista desde el punto de vista de que, por una parte, apoya al individuo y lo considera como elemento fundamental en cualquier sociedad y lo defiende frente al Estado y propone como lícita su intervención en ciertos casos. Aquí es interesante recordar aquella frase elaborada con los conceptos individuo y Estado, que se usa para describir el sistema de gobierno que corresponde al liberalismo en contraposición del socialismo radical.

Respecto a este punto de vista el maestro Felipe Tena Ramírez, en su obra Derecho Constitucional Mexicano comenta: “ En un Estado democrático o liberal, el Estado es el medio y el individuo el fin, e inversamente, en el Estado Socialista radical o totalitario, el individuo es el medio y Estado es el fin”³⁸.

Para el autor José Paschoal Rossetti opina que en el año de 1776, dos acontecimientos marcaron el surgimiento definitivo de los sistemas liberales de organización de la actividad económica: La declaración de Independencia de los Estados Unidos y la publicación, en Inglaterra de la obra clásica La Riqueza de las Naciones de Adam Smith.

Esos dos acontecimientos tuvieron una sorprendente interrelación. Como destaca F.M.: Watkins, “ambos fueron productos de corrientes comunes de pensamiento y sentimiento, que hacia mucho venían circulando de un lado a otro del Atlántico. La Riqueza de las Naciones, al reflejar el clima liberal de opinión en términos de una clara impresionante teoría, señala la madurez y la emancipación de una de las pioneras de nuestras actuales ideologías. Al menos en parte, la declaración de Independencia reflejó el mismo clima de opinión en su llamado a la rebelión, iniciando el primero de una serie de movimientos revolucionarios”.

³⁸ Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A. México 1987.p.81.

Mientras Inglaterra presenciaba el impacto de la doctrina liberal de los economistas clásicos y los Estados Unidos buscaban un nuevo orden económico para la organización de una economía libre

En esa época fue cuando las economías occidentales escogieron la expresión *laissez-faire, laissez passer*, atribuidas a Gournay, como la máxima central del liberalismo corriente que pretendía la no intervención del Estado en la organización económica nacional. Los liberales pregonaban que la organización de la actividad debería confiarse a las fuerzas naturales de la oferta y la demanda, correspondiendo al Estado funciones limitadas. Además Smith propuso que el presupuesto del Estado fuera solamente para el mantenimiento de los servicios públicos indispensables, mientras los fisiócratas por la eliminación total de los controles que había proporcionado la creciente intervención de la monarquía francesa en las actividades económicas.

La Institución básica del liberalismo capitalista era la propiedad privada de los medios de producción. Los productores no controlados por el Estado, se guiarían por sus propios intereses. La competencia que se estableciera entre ellos evitaría que las pretensiones empresariales fueran indiferentes a los intereses de la colectividad. El bienestar colectivo se lograría a través de la capacidad empresarial de los poseedores de los medios de producción y no a través de la interferencia estatal en el medio económico.

Correlacionando la propiedad privada de los medios de producción y la libre iniciativa capitalista, el beneficio sería la segunda gran institución liberal. Los empresarios se verían atraídos por los sectores que presentarían las mejores perspectivas de utilidad. Tales sectores no podrían ser otros diferentes a los que se dedicaran a la producción de los bienes efectivamente deseados por la colectividad.

En síntesis el interés individual constituyó la fuerza motriz de la organización económica capitalista liberal. Esa fuerza encontró, en la competencia, los elementos necesarios para el perfecto funcionamiento del sistema. La competencia era la contrapartida del interés privado. En ningún caso el Estado debería interferir en la organización de la actividad. Esta estaría orientada por el libre mecanismo del sistema de precios.

El liberalismo alcanzó su apogeo durante el periodo comprendido entre las últimas décadas del siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX, cuando comenzaron a tomar impulso las nuevas corrientes socialistas. No existió en el siglo XIX ninguna revolución socialista que sustituyera radicalmente por otras las viejas instituciones del *laissez-faire*.

D) SOCIALISMO

Para el doctor **Pedro Astudillo Ursúa** en su obra comenta que es inapropiado llamar socialismo de Estado ya que no es un sistema económico propiamente dicho, sino un concepto de política económica.

El tema sobre la acción del gobierno en la producción y en la distribución de la riqueza es fundamental, porque lo mismo que en Rusia, Inglaterra, Estados Unidos, Francia, Argentina, Brasil o México, el gobierno interviene en las cuestiones de carácter económicas en mayor o menor proporción ó grado, y el límite de esa intervención no depende de razones estrictamente económicas, sino, de consideraciones sociales y políticas, de las nociones que se tenga sobre el interés público y del grado de confianza sobre la forma y la naturaleza del Gobierno.

Adam Smith había fundado el liberalismo en argumentos económicos pero pronto bajo la influencia del individualismo y del liberalismo, dicha cuestión degeneró en una desconfianza a toda intervención estatal, exaltando la superioridad de los individuos como agentes económicos incluso fuerza de las condiciones de la libre competencia o del estímulo del interés personal. Bastiat negó que el Estado, que obra siempre por la fuerza, representara, los intereses colectivos, afirmando que las acciones de los individuos se caracteriza por la libertad y que por tanto cuando el Estado se sustituye a los individuos, la fuerza se sobrepone a la libertad. El mismo autor sostiene que el gobierno tiene como única misión velar por la seguridad pública y administrar el patrimonio nacional, olvidándose que el mismo Smith había impuesto al Estado el deber de sostener obras e instituciones

públicas, que los particulares no tendrían interés en crear o sostener y cuyos ingresos o no cubren sus gastos

Para el Doctor Pedro Astudillo continúa diciendo en su obra que el socialismo de Estado o intervencionismo Estatal en el campo económico tiene fundamentos sociales y morales, se apoya en ciertas ideas de justicia y sobre conceptos nuevos sobre la sociedad y el Estado. Estos conceptos provienen fundamentalmente de dos pensadores socialistas: Rodbertus y Lasalle

Para Rodbertus estima que la sociedad es un organismo creado por la división del trabajo que enlaza a todos los hombres en una solidaridad inevitable y que el bienestar de los individuos dentro de esas comunidades deja de depender de sí mismos y del medio natural, vinculándose cada vez en mayor grado con los demás. Por otra parte los individuos quedan sujetos a las siguientes funciones que tienen carácter esencialmente social:

- A) La adaptación de la producción a las necesidades sociales.
- B) El sostenimiento de la producción al nivel de los recursos, y
- C) La justa distribución del producto común entre los productores.

Rodbertus sostiene que los Estados no realizan sus funciones como organismos naturales, sino que por el contrario son organismos históricos que deben darse a sí mismos sus leyes y que sus funciones deben regularse libremente bajo la dirección del propio Estado.

Las conclusiones prácticas de Rodbertus deberían haber sido la supresión de la propiedad privada y de la producción individual, erigir a la comunidad como única propietaria de los medios de producción, suprimir las riquezas sin trabajo y obligar a todos los individuos a contribuir a la producción, participando en el producto en la medida de su trabajo.

Lasalle es un luchador infatigable que deja profunda huella en el movimiento obrero de Alemania. Sus ideas esenciales no difieren de las de Marx.

Sostiene que toda evolución histórica se encamina a una limitación creciente del derecho de propiedad, la que por el transcurso del tiempo terminara por desaparecer, pero como hombre de acción propone a los trabajadores dos reivindicaciones inmediatas, una de carácter político, el sufragio universal y otra de carácter económico, la creación de asociaciones de producción subvencionadas por el Estado.

Para los socialistas de Estado existe, entre los individuos y las clases de una misma nación, una solidaridad moral más profunda que la solidaridad económica y el Estado es el órgano de esa solidaridad que resulta de la comunidad de la lengua, costumbres e instituciones. El Estado por tanto, no debe permanecer indiferente al problema social y tiene la facultad obligada de intervenir en el campo socioeconómico realizado una función de civilización y bienestar.

Para Wagner, sostiene que el gobierno es un agente económico tan eficiente como cualquiera otro y describe las deficiencias y debilidades de los particulares, los inconvenientes de la libre competencia y la desigualdad lucha entre capitalistas y obreros en la discusión del contrato de trabajo, así como la incapacidad de los individuos para satisfacer determinados y grandes intereses sociales.

Es claro que el Estado dice Wagner, no debe colocarse en lugar del individuo, sino preocuparse por las condiciones generales de su desenvolvimiento, haciendo que el fundamento individualista de la organización económica se inspira cada vez más en los principios comunitarios, hasta el grado que el desenvolvimiento del individuo no sea oprimido.

En resumen, la intervención estatal en materia económica se basa en argumentos morales y sobre el bien de la nación para lograr mayor justicia en la distribución de la riqueza y un nivel más alto de vida de la clase trabajadora para lograr por ese camino la unidad

nacional, sin menoscabo de la propiedad privada que es indispensable para proseguir la producción.

Para el Doctor Pedro Astudillo comenta en su obra que el marxismo es la más importante manifestación del socialismo moderno y sus principales exponentes son Carlos Marx y Federico Engels.

Una de las más importantes teorías de Marx es la de la plusvalía comenta el Doctor Pedro Astudillo y dice que tiene sus antecedentes en Sismondi, San Simón, Proudhon y Rodbertus. Para Marx la explotación del asalariado es resultado inevitable del fenómeno del cambio en el régimen capitalista. Para entender dicha teoría, precisa partir de la teoría del Valor, que sostiene que el trabajo no es sólo la causa o medida del valor, sino la sustancia misma del valor. Esta teoría explica el valor de cambio de los bienes, independientemente de su utilidad que es diversa para cada bien. Es decir, el común denominador para mercancías heterogéneas y de diversa utilidad es la cantidad de trabajo que contienen, y al respecto dice "... consideradas como tales valores todas las mercancías no son más que trabajo humano cristalizado y su valor dimana del trabajo social que cada una de ellas contiene o sea un promedio de la medida de horas que se han empleado en su fabricación". Esto es lo que se conoce como el trabajo socialmente necesario.

Para el autor Jose Paschoal Rossetti comenta en su obra, lo que los socialistas deseaban explícitamente era la eliminación de la propiedad privada de los medios de producción. El móvil predominante de la actividad sería satisfacer las necesidades de la colectividad y no aumentar la ganancia privada capitalista, institución básica del capitalismo. La desigualdad en la distribución de la riqueza se atenuaría a través de la eliminación de los ingresos de la propiedad.

3) GÉNESIS DE LAS FUNCIONES ECONÓMICAS DEL ESTADO

En torno al Estado hay muchas y muy variadas opiniones, desde aquellos anarquistas que niegan su presencia hasta los que están en pro del totalitarismo y que piensan que todo corresponde al Estado.

A cada uno de los momentos del pensamiento económico corresponde un tipo de Estado.

Sin embargo, existe otra forma de justificar la evolución del Estado, que es la que se le pretende dar a este trabajo y que se ha tomado como marco de referencia, y que consiste en justificarlo en función de su intervención en la vida económica y social.

El Estado tiene por fin el de asegurar el Bien Común, es decir, el interés General, por lo cual debe actuar a fin de que sean perfectamente defendidos los intereses morales y materiales de su población, esta finalidad del Estado parece coincidir con la del Doctor Ignacio Burgoa quien dice:

“ El Bien Común se traduce, frente al individuo en la permisión que el orden jurídico de un Estado debe establecer en el sentido de tolerar al gobernado el desempeño de su potestad libertaria a través de variadas manifestaciones especiales que se consideran como medios indispensables para la obtención de la felicidad personal: libertad de trabajo, de expresión, de pensamiento, de reunión y asociación, de comercio, etc. De esta suerte las diferentes facetas de la libertad individual natural, de simples fenómenos facticos, se erige por el derecho objetivo y en acatamiento de principios éticos, derivados de la naturaleza del ente humano, en derechos públicos subjetivos”.³⁹

Así pues conviene definir el marco de acción del Estado, es decir, hasta donde debe y puede llegar el Estado, lo cual generalmente se concreta en la Constitución de cada país.

Las funciones económicas que tiene el Estado varían en el tiempo y en el espacio, dependen de las ideas que dominan en este tiempo y de la política existente entre los gobernantes, pero también entre los gobernados.

³⁹ Burgo O. Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa S.A. México 1988. p.44.

Cualquiera que sea la economía reinante, lo cierto es que en casi todos los países las atribuciones del Estado se han incrementado considerablemente desde fines del siglo XVIII y principios del XIX

Esta intervención aparece en todos lados, pero sobre todo en los países más adelantados, aquellos que accedieron a la revolución industrial.

Se podría afirmar que, en líneas generales, fue durante el siglo pasado que estas atribuciones fueron aumentando y tomaron una rápida aceleración durante éste, y es muy posible que aun no lleguemos hasta el último estado de desarrollo. A este respecto, convencionalmente podemos distinguir varios tipos de Estados, según su grado de intervención, que son: El Estado Gendarme, el Estado Providencial o Benéfactor, el Estado Empresario y el Estado Rector del Desarrollo Económico-Social.

A) ESTADO GENDARME

El Estado Gendarme, también llamado Estado Policía por concretarse a realizar estas funciones, es un término que se utilizó durante el siglo pasado. Para muchos fue el Estado ideal, que basado en el liberalismo de la época, era motivado por el Laissez-faire Laissez-passer y por las ideas de Adam Smith.

El autor Enrique Serna Elizondo comenta en su obra, que para Adam Smith el Estado no debe intervenir en materia económica, ya que existe una mano invisible que se encarga de poner las cosas en armonía, razón por la cual éste interviene solamente cuando es absolutamente indispensable para asegurar el mínimo de normas necesarias para la vida en sociedad. Su papel se limita al de un policía que busca mantener el orden en el interior de sus fronteras, gracias a sus ejércitos, a la policía, a la justicia y a su poder legislativo destinados a asegurar la paz social en la sociedad y sobre todo la protección de las buenas costumbres.

Así mismo, mantiene el orden fuera del territorio para asegurar su defensa y soberanía, para garantizar esta protección en tiempos de paz, y sobre todo asegurar la buena marcha de la política extranjera y de la diplomacia.

Continúa diciendo Enrique Serna Elizondo, que hasta ahí debe reducir su intervención el Estado, pues de otra forma, para los defensores de esta doctrina, se cometería un abuso al poder, lo cual pondría en peligro la libertad y el progreso nacional.

Esta concepción del Estado Gendarme decayó, pues el Estado no podía limitarse al papel de simple policía y asegurar el orden público, toda vez que fue necesario que su acción debía ir más lejos para evitar un buen número de abusos, sobre todo en el campo de la justicia social.

Así el Estado tuvo que intervenir en forma tímida al principio, en algunos campos que antes estuvieron reservados a los particulares, tales como la educación pública y la asistencia social. De esta forma, asumió responsabilidades importantes convirtiéndose en filántropo, ya que buscaba dar servicios a los ciudadanos; prestaciones que los particulares no realizaban de manera suficiente. Así se crearon escuelas, hospitales públicos, después fueron la organización de la asistencia pública, siguiendo hospicios para ancianos. En la parte final del Estado Gendarme este término aceptado, no tan solo limitar su acción, al mantenimiento del orden, sino que el Estado comenzó, a partir de 1914, a intervenir en otros campos contra los abusos de la vida en sociedad. Aquí termina el estado Gendarme para dar paso al Estado Providencial o Benefactor.

B) EL ESTADO PROVIDENCIAL O BENEFACTOR

El Estado gendarme, al verse obligado a intervenir como factor de equilibrio, pasa a la etapa del Estado providencial o benefactor.

Conviene recordar que a principios de siglo la filosofía socialista, que había empezado a tener importantes adeptos desde mitad del siglo pasado, y los estremecedores cambios económicos y sociales que siguieron al primer conflicto bélico internacional, hicieron que el estado interviniera cada vez más en todos los campos de la vida económica y social.

Por un lado, la idea de asistencia social se extendió rápidamente, y el Estado pasó de dar asistencia, vía hospitales y hospicios, para ir más lejos y otorgar subsidios para seguros.

Esta idea de seguridad social se desarrolló rápidamente y condujo a la subvención estatal de algunas empresas no lucrativas, filantrópicas o que tuvieran actividades privadas deficitarias, con el propósito de suprimir los problemas económicos y sociales, locales y nacionales.

Entonces, el Estado se obligó a intervenir en ciertas empresas, a fin de evitar el desempleo de numerosos trabajadores. Inyectó dinero en diversas empresas que estaban a punto de quebrar, sobre todo en el ámbito bancario, donde proteger a los pequeños ahorradores.

Para el autor José M. Almansa Pastor en su obra comenta: las actitudes adoptadas por el estado respecto de las medidas protectoras de necesidades sociales guarda estrecha conexión, como no podía ser menos, con las actitudes más generales adoptadas por el mismo en la ordenación social. La trayectoria seguida del Abstencionismo al Intervencionismo Estatal, nos explica la doble visión del Estado frente a la Seguridad Social.

El Estado liberal, de espaldas a la realidad social, limita su actividad al mantenimiento del orden Público, desplegando a lo sumo una actividad policial. Ante las necesidades sociales se inhibe. Estas constituyen una esfera de interés privado frente a los que el Estado se abstiene de intervenir.

Las necesidades sociales entonces solo pueden ser atacadas con armas y medios de corte individualista privado (ahorro, seguro privado, asistencia privada etc)

Un Estado mas comprometido con el orden social, aunque conservador de postulados liberales, no se limita al desarrollo de actividades administrativas policiales, sino que despliegan una actuación de fomento, correctiva de aquella inhibición y abstención estatal. Si por tal ha de entenderse la acción administrativa que protege o promueve actividades dirigidas a satisfacer necesidades públicas o de interés general, sin emplear la coacción ni crear servicios públicos, a ella responden los tímidos medios protectores de libertad subsidiada, estímulos al ahorro etc. que el estado puso en circulación. Es más, en esta dirección fomentadora hay que contemplar el nacimiento de un Instituto Nacional Previsión. Las subvenciones, auxilios, subsidios, así como la difusión de las ideas y beneficios de la previsión responden a esa actividad de fomento. No obstante, los intereses afectados seguían bajo la consideración privatista de satisfacción particular y de libre disposición individual.

Cuando el Estado se hace intervencionista, que es la última etapa, la administración irrumpe plenamente en la sociedad, adquiriendo el título de Administración Social. Junto a las actividades de policía y de fomento, dedica sus energías a actividades de prestación asistencial, a fin de satisfacer responsablemente las necesidades públicas, proporcionando bienes y servicios a los administrados.

Desde esta perspectiva, la administración desarrolla servicios públicos, como actividades administrativas destinadas a satisfacer necesidades públicas, directa o indirectamente, con exclusión o en concurrencia con actividades privadas y por razones de interés público.

Para el autor Pérez Botija dice: "...basta pues estimar que la satisfacción de necesidades sociales se hallan en los dominios del interés público, en cuanto atienden a la colectividad en general, para

considerar el sistema de previsión, y mucho más el de seguridad social, como servicio Público.⁴⁰

Es precisamente esta idea del Servicio Público estatal la que permite contemplar la relación jurídica compleja entre el Estado y todos y cada uno de los sujetos protegidos. El interés de estos colectivamente considerado, constituye interés público universal, que corresponde satisfacer al Estado. Y la satisfacción se produce mediante la protección concreta de cada sujeto protegido con interés público frente al Estado.

Así pues en este orden de ideas el Estado se ve en la necesidad de intervenir en la actividad social, puesto que las demandas de la colectividad, y la necesidad de servicios de asistencia social cada vez se van incrementando con mayor necesidad y los particulares no pueden cubrir dichas necesidades.

El Estado tiene que aportar y destinar un presupuesto para cubrir dicha necesidad y brindar una mejor convivencia de sus gobernados, ya que unos de los fines del Estado es la satisfacción de las necesidades de la colectividad, es decir el interés general esta por arriba del interés particular.

El Estado cada día se va involucrando en las necesidades de la colectividad toda vez que se vió en la necesidad de intervenir en el ámbito de los particulares, ya que con la intención de evitar desempleos el Estado inyecta capital a empresas privadas, así surge el Estado Empresario.

C) EL ESTADO EMPRESARIO

El Estado al continuar por esta vía providencial se convierte en empresario. Tiene necesidad de intervenir en diversas empresas industriales y comerciales; transportes públicos, como el

⁴⁰ Almansa Pastor José. Derecho de la Seguridad Social. Editorial Tecnos. México 1989. p.p. 147, 148.

ferrocarril, la minería, etcétera, y fue absorbiendo poco a poco empresas privadas

Las exigencias de la actividad económica-industrial y de una sociedad en constante cambio y con grandes avances científicos y tecnológicos, han orientado al Estado a la utilización de técnicas e instrumentos que eran considerados dentro del campo exclusivo de la actividad particular o de sus empresas

Así es como se observa el fenómeno de que casi todos los Estados del mundo recurren a las técnicas empresariales o a las estructuras de las sociedades mercantiles; esto ha dado lugar para que se hable del intervencionismo del Estado y así el autor Benvenuto Grioziti nos dice: " bajo la presión de distintas fuentes, con la creciente fuerza política y social del pueblo, el desarrollo de la riqueza y de la población, la transformación de la organización económica, las concepciones de la política y de la asistencia social, la magnitud, duración y dimensión de los fenómenos económicos y sociales como la crisis y la desocupación, requieren la intervención del Estado para sostener las fuerzas de la economía nacional con obras públicas y asistencia varias".⁴¹

En los grandes países industrializados, el Estado y las empresas particulares convergen a la realización de tareas de gran magnitud, de las que resultan fuentes de trabajo y mejoramiento en la tecnología, desarrollo de nuevas técnicas de investigación e industriales, que vienen a beneficiar a la colectividad.

En las ideas anteriores se ha venido manifestando la palabra empresa la cual considero necesario hacer una breve referencia de su significado:

Empresa, según el diccionario de la Lengua Española, en su acepción jurídica es " Casa o Sociedad mercantil o Industria

⁴¹ Citado por Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A. México 1988, p.379. Grioziti Benvenuto, Principio de Finanzas, traducción de Dino Jarach, Editorial Roque Palma, Buenos Aires, 1959, p.22.

fundada para emprender o llevar a cabo acciones, negocios o proyectos de importancia⁴²

Esta definición creo que no es lo bastante acertada dentro del marco jurídico. Desde luego el concepto de Empresa se encuentra en plena evolución y en materia jurídica no tiene una fisonomía particular, por lo menos no en México.

Para el autor BOU CHAUT la concibe como una organización es decir " Un grupo organizado jerarquizado de hombres sujetos entre ellos por diversos lazos, tales que de contratos de uso, de asociación de salarios etc. y colaborando entre ellos en un objeto determinado. Ese grupo posee muy frecuentemente, una duración independiente de los hombres que lo constituyen, una personalidad diferente de los individuos que lo componen realiza lo que Hauriou denomina una Institución".⁴³

Para este autor deja ver manifiesto y el trata de equipararla con una sociedad mercantil ó como un patrón individual, es decir, en esta definición integra elementos tanto de derecho mercantil (sociedad mercantil) y de derecho laboral (salarios, jerarquización etc.)

Es de hacer notar que, en México, no existe un concepto teórico, ni mucho menos legal, de lo que debe considerarse jurídicamente como Empresa, tanto la legislación como la doctrina no la tipifican. Sigue siendo una noción vaga e imprecisa, ya que no es un concepto jurídico, sino, fundamentalmente, pertenece al mundo de la política y de la economía.

Desde el punto de vista económico, la empresa es la organización de factores de la producción, elementos naturales, capital, y trabajo, bajo una organización y dirección que les da congruencia y estructura para producir bienes y servicios.

⁴² Diccionario de la Lengua Española. 1984. Tomo Y. p. 540.

⁴³ Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo X. p. 26. Buenos Aires. Editorial Drukil S.A. Buenos Aires. 1989.

Esa organización, como concepto económico, no tiene una equivalencia con un concepto jurídico típico y definido como tal, sino que, necesariamente la empresa tendrá que tener una envoltura jurídica que le de la capacidad de ejercitar derechos y obligaciones

Para el maestro Miguel Acosta Romero en su obra de Teoría General del Derecho Administrativo comenta "Hay diversas opiniones sobre los fines de la empresa desde el punto de vista económico, aceptándose que siempre la empresa privada tiene como finalidad la obtención de un lucro o ganancia

Cuando se trata de empresas de Estado, la empresa pierde su característica de obtención de lucro para abarcar una finalidad mucho más amplia, que es la de atender el interés general o las necesidades colectivas, con independencia de la rentabilidad o utilidad pecuniaria, que se puede obtener de ella"⁴¹

D) EL ESTADO RECTOR DEL DESARROLLO ECONOMICO-SOCIAL.

Después de haber dejado atrás un Estado empresario industrial, comercial, y agrícola, el Estado termina por tomar conciencia de lo que controla en forma directa, en base a su presupuesto, o bien por aquello de todas las entidades que controla; y si tomamos en cuenta el ingreso, el gasto público, la política fiscal, crediticia y presupuestal que lo enmarca en una economía Mixta, se puede ejercer un verdadero liderazgo de la economía nacional para orientarla conforme a un plan Nacional de Desarrollo

Para el autor Alejandro Carrillo Castro comenta al respecto: " **En contra de la figura tradicional, liberal del Estado Gendarme, y acogiendo o superando inclusive, en algunos puntos las etapas del Estado promotor y benefactor, hasta arribar a la idea de que este puede planificar integralmente la economía, se ha**

⁴¹ Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. México 1988. p.p. 384,385.

asentado la decisión de que el Estado cobre mayor presencia: la de un protagonista en la vida económica y social de los países, erigiéndose en el llamado Estado Social, que explícitamente admiten algunas constituciones políticas modernas, como la francesa y la española, aquél abre un ancho campo para el poder público, ahora además poder político económico y social participe directamente en las tareas de producción y de servicio".⁴⁵

Para el autor Enrique Serna Elizondo menciona que "El Estado rector es el que fabricó el hombre para luchar contra la crisis, pues se han encontrado técnicas propias para defenderse de esas crisis, ya que son cíclicas y aparecen cada cierto tiempo".⁴⁶

Y continua comentando dicho autor que la necesidad de combatir los males económicos y sociales conduce al Estado rector a utilizar otras técnicas, a fin de asegurar y acelerar el desarrollo de la producción e incrementar el nivel de vida, así como el crecimiento económico. Esta función que ha asumido el nuevo Estado Rector son normales, así como la lucha contra la inflación, obstáculo número uno del progreso económico

En este orden de ideas Enrique Serna afirma "El Estado rector tiene así doble tarea, por un lado mantener el equilibrio económico y social, y por otro, acelerar la producción, a fin de que el ingreso per capita no cese de aumentar; pero sobre todo buscando desterrar las desigualdades sociales".⁴⁷

Hasta este momento el Estado toma conciencia de sus nuevas responsabilidades, la cual se convierte en fundamental. El conjunto de estas nuevas atribuciones estará dentro de la estrategia de la nueva política económica y financiera de mantener el equilibrio y la planeación democrática, la cual debe ser libre en un sistema económico mixto.

⁴⁵ Carrillo Castro Alejandro y García Ramírez Sergio. Las Empresas Públicas en México. Editorial Miguel Ángel Porrúa S.A. México 1986. p.p. 11,12.

⁴⁶ Serna Elizondo Enrique. Memoria del II Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Editorial UNAM, México 1984. p.573.

⁴⁷ Serna Elizondo Enrique. Op. Cit. p. 574.

Una técnica importante es la planeación; y se puede decir que en todos lados existe un cierto grado de planeación, sea oficial o no, toda vez que es una actividad fundamental del nuevo Estado Rector.

El autor Andrés Serra Rojas opina en su obra que **"...la sociedad y la misma iniciativa privada se declara incapaces para afrontar los problemas de la planificación se entrega esta actividad al Estado, verdadero orientador de la economía en el mundo moderno"**.⁴⁸

La palabra PLAN tiene un sentido peyorativo, porque fue inventada por las dictaduras comunistas y totalitarias. Y sus planes eran fundamentalmente autoritarios. Pero el Estado Rector, en una economía mixta, tiene un tipo de planes indicativos y concertados con los diferentes sectores de producción.

Ahora bien, por regla general los gobiernos tienden a planificar su desarrollo; así tenemos que esto cambia notablemente de país en país en el plan de desarrollo económico y social que tiene cada gobierno.

El autor francés Charles Bettelheim señala que: **"La planificación socialista, es una actividad colectiva, por medio de la cual los trabajadores de un país socialista determinan, por una parte, y de manera ordenada, un informe de las leyes económicas objetivas, así como las propiedades del desarrollo social"**.⁴⁹

Pero también existen sistemas democráticos pluralistas, que gobiernan en Estado Unidos, respecto del cual observamos que su economía ha evolucionado partiendo del liberalismo clásico del laissez-faire, laissez-passer, en tanto los individuos como las empresas planeaban sus actividades única y exclusivamente en función de sus intereses particulares.

⁴⁸ Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Imprenta Galve S.A. México 1972. p. 1050.

⁴⁹ IDEM.

Para el autor Alejandro Carrillo lo llama Estado Planificador Integral el cual comenta que estará facultado para dirigir integralmente a la economía y la sociedad. Esta facultad directora le permitirá Planificar y administrar el funcionamiento global de la sociedad en todos los aspectos.⁵⁰

Así pues en este orden de ideas y con los ya mencionados autores, trato de dar una visión del denominado "Estado rector del desarrollo económico-social, ya que va a depender mucho el grado de intervención del Estado en la economía, de acuerdo al sistema político o gobierno de cada nación.

Actualmente es imposible encontrar tipos puros de Estado; ya que el ejercicio de sus funciones tales como promover, servir o dirigir, no implica abandonar o desatender aquellas que le han sido anteriormente asignadas. De hecho, en todo Estado moderno confluyen todas estas facultades o atribuciones, desde las garantías hasta las de planificación y las cumple en un modo variable en mayor o menor medida, de acuerdo con los objetivos asignados a cada una de las instituciones, sectores o sistemas, y según sea la estrategia de desarrollo que adopte.

⁵⁰ Carrillo Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Editorial INAT. México 1972. p.p. 50 y 51.

CAPITULO III.

1) ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL ESTADO EN NUESTRO PENSAMIENTO POLÍTICO DEL SIGLO XI.

Desde los primeros esfuerzos por alcanzar la Independencia colocamos la actividad económica del Estado como medio natural para desarrollar una sociedad igualitaria favorable a los humildes a los desposeídos y sin duda por ello, cuando la inquisición enjuició al primer promotor de nuestra liberación nacional (HIDALGO) fueron ofrecidas pruebas de cargo entre ellas el manifiesto lanzado por Hidalgo en el cual mencionaba:

Establezcamos un Gobierno que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reyno que dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo: ellos entonces gobernarán con la dulzura de padres, nos tratarán como sus hermanos, desterrarán la pobreza moderando la devastación del reyno y la extracción de su dinero

Aquí Hidalgo pone de manifiesto la situación que se estaba viviendo en esa época, en la cual había una explotación de las clases privilegiadas contra de las mayonas, en la cual existía la esclavitud, no existía la democracia, ni la participación ciudadana, comienza la representación social y se pugna por una mejora de las clases populares, o de las clases más desprotegidas.

Así pues atacó una de las instituciones fundamentales de esa época como era la esclavitud a lo cual afirmo:

" Prevengo a todos los dueños de esclavos y esclavas que los pongan en libertad y no haciéndolo así sufrirán irremisiblemente la pena capital y la confiscación de sus bienes".

También se manifestó por la democracia y que todo el producto obtenido de las tierras fuera de los naturales así pues manifestó:

“ Establezcamos un gobierno que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de éste reyno, que dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas ”

Tal pensamiento fue refrendado con hechos en Guadalajara, donde expresamente decreto:

“ Por la presente mando a los jueces y Justicias de Distrito de esta capital, que de inmediato procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los Naturales, para que enterándolas en la Caja Nacional, se entreguen a los naturales de las tierras para su cultivo, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los Naturales en sus respectivos pueblos ”

Es con toda la insurrección insurgente la que marca pautas profundas para el desarrollo autónomo de la nación y para la fundación y consolidación del Estado Mexicano.

Toda la guerra civil de Independencia, constituye un elemento primordial que invita a reflexionar en los aspectos jurídicos-económicos de nuestra realidad.

Lo más valiosos de la obra de Hidalgo se liga al decreto de abolición de la esclavitud, equivale a recordar muestras de humanismo económico, de las que no se vio exento el precapitalismo.

Paralelamente surge la figura de José María Morelos la capacidad humana y política se advierte con toda claridad en sus Sentimientos de la Nación en los que se fijaron los cimientos de una

futura constitución, la Constitución de Apatzingan, en su férrea exigencia de moderar simultáneamente la indigencia y la opulencia; de abolir los lucros, de hacer llegar la justicia, junto con la fertilidad, a los anchos campos del país etcétera. Así pues se pronuncia Morelos en la apertura del Congreso de Chilpancingo detalló su pensamiento proclamado:

"... que no hay privilegios ni abolengos que no es racional, ni humano, ni debido que haya esclavos, pues el color de la cara no cambia el del corazón ni el del pensamiento; que se eduquen a los hijos del labrador y del barrendero como a los del más rico hacendado; que todo el que se queje en justicia, tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario...."

Entre otros pensamientos de la época se vislumbra la orientación igualitaria y profundamente revolucionaria de don Francisco Severo y Maldonado quien propuso una Ley Agraria para dar medios de subsistencia a todos los que carecen de ellos o para enriquecer a todos los pobres; pidió aniquilar de raíz el despotismo y prepotencia de la aristocracia, ocasionados por la acumulación de la riqueza nacional.

Era notable que Severo y Maldonado, se anticiparon muchos años a las más caras aspiraciones del socialismo científico, señala un claro objetivo para la estrategia política advirtiendo: "... no por eso se lograra establecer una buena democracia sobre bases generalmente reconocidas de convivencia universal y justicia, mientras se conservare y no tratare de abolirse por medios suaves y pausados el derecho horrible de la propiedad territorial, perpetua, hereditaria y exclusiva...."

Otros pensamientos que estuvieron por encima del individualismo tanto de moderados como de radicales y conservadores, estuvo la visión de algunos visionarios que tuvieron la necesidad de atender no sólo el capítulo de carácter político, sino que estimaron entrar a la solución de los graves problemas sociales del pueblo mexicano.

El propio Arriaga presentó su famoso voto sobre el derecho de propiedad, con proyecciones claramente sociales. También debemos mencionar al socializante Isidoro Olvera, quien a pesar de mostrarse restrictivo en materia de votación, presentó un voto particular relativo a la propiedad, de indudable avance en el pensamiento. Análogamente debemos aludir a Melchor Ocampo quien se ha llamado el agrarista de la Reforma y a Castillo Velasco, que reglamentando en apariencia un aspecto de tipo municipal, en realidad estaba proponiendo una reforma en materia de propiedad rural. Sin embargo, por encima de todos ellos en materia social se encuentra Ignacio Ramírez que de los hombres más informados y cuyo contacto con el pueblo le hizo proponer los más previstos avances.

El sentido liberal de la economía trajo en los debates de 1856 y 57 y al aprobarse la mayoría del articulado como en los artículos 4º y 5º. También en lo referente a los monopolios, prohibidos por el artículo 28. No es por demás advertir que la casi totalidad se inclinó por una propiedad privada prácticamente intocable. Solo los Congresistas Ramírez y en parte Arriaga y Olvera, opinaban con sentido social sobre lo individual.

Volvamos con Ramírez, quien en su penetración populista, a pesar de que apenas se iniciaba entre nosotros, propuso una verdadera declaración de derechos sociales. Tal extremo que en nuestros días se le ha reconocido como quien primero propuso la participación de utilidades.

2) INICIO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA PARAESTATAL.

Durante las ideas de esa época se alejaban bastante del clásico liberalismo, como por ejemplo las relaciones capital trabajo; en el cuál se plantean las demandas de máximo de ocho horas de trabajo y salarios mínimo; prohibir en lo absoluto el empleo de niños menores de 14 años; alojamientos higiénicos a los trabajadores; indemnización por accidentes de trabajo; que el salario se pague en efectivo y no en especie y vales, etc., etc., y se pensaba en todo esto se podría

lograr solamente mediante la enérgica reglamentación y control económico del Estado

Por lo que se refiere a los aspectos agrarios aumentaba la distancia con respecto al liberalismo porque preconizaba.

" la equitativa distribución de las tierras con facilidades de cultivarlas y aprovecharlas sin restricciones restitución de ejidos a los pueblos que han sido despojados de ellos cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductiva la recobrará el Estado el Estado dará tierra a quien quiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas"

Notorio era que los problemas del Estado presidido por Porfirio Díaz y manejado por la alta burguesía de la época, se extendían bastante más allá del simple problema político de un Partido en oposición, pues ya apuntaban las fallas estructurales que motivaron el abandono de un aspecto del modelo liberal para cometer un verdadero sacrilegio contra el Estado Gendarme cuya acción ideal debía quedar limitada, nada más, a arbitrar los conflictos que se presenten en el ejercicio de los derechos, y en el cumplimiento de las obligaciones que el propio Estado ha establecido:

Después de treinta años de culto al modelo político económico liberal, el porfirato perfeccionó obligado por las circunstancias e inició acciones como Estado Promotor y hasta benefactor, al decretar, el 6 de julio de 1907, la Consolidación (ahora diríamos Nacionalización) de los Ferrocarriles Nacionales de México, que hubo de ampliar el 1º de febrero de 1909 cuando, como efectos de otros de los no ratos errores administrativos de la llamada iniciativa privada, fue necesario incorporar dentro de la misma administración del gobierno al Ferrocarril Central Mexicano, con todo lo cual, forzados por las circunstancias, se inició la administración paraestatal en México, muchas décadas antes que alguien pensara en diseñar el marco legal para dar bases jurídicas a la función o desarrollar su teoría a nivel técnico-administrativo.

Es pertinente insistir en que nada más por la presión de las circunstancias, por condiciones socioeconómicas objetivas, podemos explicar, que no comprende, la radical desviación que presentó en un Estado regido por la Constitución de 1857, lanzarse a una Nacionalización para la cual no existía ningún instrumento jurídico que le proporcionara marco de referencia dentro de un Estado delineado conforme al modelo liberal.

SI EXIGENCIAS DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL ESTADO DURANTE LA REVOLUCIÓN Y EL CONSTITUYENTE.

Resultado plenamente notorio que el sistema socioeconómico y político de la nación, inspirado en las doctrinas liberales, sufría muy graves entorpecimientos que nada más podría corregirse por la violencia de la revolución que instaura un nuevo tipo de Estado.

Por distintas partes del país empezaron a surgir hombres que analizaban su circunstancia y la realidad económica y social y presentaban planes políticos mediante los cuales convocaban al pueblo para unirse a empuñar las armas para transformar violentamente la realidad.

Entre los planes revolucionarios de mayor importancia se encuentra el del Partido Liberal Mexicano de fecha Primero de Julio de 1906, iniciado por Camilo Arriaga, en el se trataron todas las cuestiones básicas de la República de orden social, económico y jurídico.

En el atacaron las ilegales reelecciones del General Profririo Díaz y lucharon por proteger al trabajador, es decir, de imponer la seguridad social entre puntos de importancia destacan:

Salario Mínimo, una jornada de trabajo de máximo de 8 horas, reglas de higiene y seguridad, indemnizaciones por accidentes de trabajo etc. Además se les considera precursores de la Reforma Agraria.

Otro de los planes de importancia es el Plan de San Luis Potosí lanzado por Don Francisco I. Madero, de trascendencia democrática.

En él propugnaba la plenitud del sufragio efectivo y la no reelección de presidente de la República y presidentes municipales, la restitución de los terrenos a los pequeños propietarios despojados a consecuencia de las leyes de colonización y baldíos.

Otro de los planes de importancia es el Plan de Ayala encabezado por Emiliano Zapata. Este es de mayor trascendencia en el aspecto agrario ya que sus sostenedores lucharon por la Reforma Agraria hasta 1920. En el Artículo 6º del expresado Plan decía:

“ Los pueblos o ciudades que tengan títulos sobre las tierras, montes y aguas usurpadas a la sombra de la justicia venial, entraran desde luego en posesión de sus bienes y la mantendrán con las armas en las manos; los usurpadores que se consideren con derecho a ello los deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución ”.

Entre los diversos Planes surge el Plan de Guadalupe lanzado por Don Venustiano Carranza que no fue otra cosa que una simple expresión de objetivos inmediatos cuya parquedad provocó reacciones inmediatas en la casi totalidad de los revolucionarios deseosos de una clara denuncia de injusticias sociales y expresos propósitos de transformación económica, social y política. Fue tan fuerte la presión que provocaron las Reformas al Plan de Guadalupe.

Pero mucho más amplias fueron las reformas socioeconómicas escuchadas y publicadas en el Programa de Reformas Políticas Sociales de la Revolución aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria, cuyos puntos de mayor importancia son:

“ARTICULO 1”. Destruir el latifundismo , crear la pequeña propiedad y proporcionar a cada

mexicano que lo solicite la extensión de terrenos que sean bastante para subvenir sus necesidades y las de su familia

ARTICULO 2º. Devolver a los pueblos los ejidos y las aguas de que han sido despojados, y dotar de ellos a las poblaciones

ARTICULO 7º. Reconocer personalidad jurídica a las uniones o sociedades de obreros

ARTICULO 8º. Reconocer el derecho de huelga

ARTICULO 13º. Emancipar la Universidad Nacional

Así se ve claramente las inquietudes de una sociedad en desarrollo, que proclamaba igualdad y justicia social, todas estas ideas fluían de todos los puntos del país y así quedaron plasmadas, cristalizadas en el constituyente de Querétaro el 5 de Febrero de 1917.

4) EL NUEVO EJE DEL ESTADO

Los Constituyentes de Querétaro consideraron al Artículo 27 Constitucional como uno de los más importantes diciendo en su exposición de motivos: "El Artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborado . . ." Y sin duda es el dispositivo jurídico que marca una orientación histórica completamente nueva en nuestra Constitución y a la propia estructura del estado Mexicano.

Desde luego, como consecuencia de una revolución de origen esencialmente agrario, la primordial preocupación de los constituyentes se centro sobre los problemas de la propiedad rural; aunque por haberse tocado el común problema de la propiedad

territorial, alrededor de este aspecto giraron los problemas de propiedad por parte de sociedades anónimas y demás corporaciones privadas, como también de los bancos, así como los relacionados con la explotación del subsuelo, principal actividad económica a la que ancestralmente han preocupado y procuran limitarnos las naciones poderosas.

Por las simples lecturas del proyecto del Artículo 27 Constitucional es fácil apreciar la idea de los redactores supera con mucha amplitud el marco de la simple reforma agraria que, junto con el control soberano del subsuelo, sería limitado motivo de preocupación durante los primeros años de vigencia de la nueva Constitución en proceso.

Pertinente es destacar que el radicalismo texto del primer párrafo del **Artículo 27**, aprobado por el constituyente, se ha mantenido invariable hasta la fecha estableciendo: **" La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada"**.

El texto se complementa con el párrafo tercero en cuál se prescribe:

" La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana".

Distinta es la posición de nuestra constitución por que nuestros diputados de 1917 cambiaron el apoyo mismo del concepto de propiedad privada y así, mientras las demás legislaciones manejan las instituciones relacionadas con la propiedad privada como un concepto universal cuya sagrada validez nadie discute, para nuestra constitución,

para nuestra concepción jurídica mexicana, el derecho de propiedad nada más existe como efecto de un simple acto de legislación.

En otras palabras, nuestros constituyentes rechazaron tan absoluta y radicalmente el concepto de propiedad privada romano o el iusnaturalista que lo anularon, lo desconocieron; por ello ni se plantea la necesidad, como en las constituciones socialistas, de luchar contra la propiedad privada, porque ésta dejó de existir con valor universal o absoluto. Para nosotros, conforme a nuestra constitución, el concepto de propiedad privada, implícitamente negado, sólo se recupera como una simple creación legislativa; y por ello ya es posible la vigencia del tercer párrafo del Artículo 27, en esencia reglamentario del primero, y por el cual se autoriza al Estado, a la Nación a "imponer a la propiedad privada", cuya sustancia fue creada por el párrafo primero, "Las modalidades que dicte el interés público y hacer una distribución equitativa de la riqueza pública".

5) DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL A LA DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA.

En principio el Estado revolucionario mexicano comenzó la administración de sus bienes con criterios similares aplicables a los bienes propios, sistema heredado del derecho español y ampliado por necesidad cuando el movimiento de reforma "Nacionalizó" los bienes de las corporaciones religiosas.

También como bien propio se procedió para la administración de los ferrocarriles "consolidados o nacionalizados".

Diez años transcurrirían para que la Constitución de 1917 estableciera la posibilidad de sujetar la propiedad al interés público; y otros diez años después, hasta 1928, se abrió el primer espacio jurídico para la directa actividad económica empresarial del Estado mexicano, cuando en el Código Civil para el Distrito y territorios Federales se estableció:

"ARTICULO 25. SON PERSONAS MORALES:

- I. La Nación, los Estados y los Municipios.**
- II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley**"

Carente de los instrumentos administrativos adecuados, nuestro Estado se había mantenido casi al margen de las actividades económicas productivas, íntegramente dejadas a criterio de personas privadas que desde luego, siempre anteponen su propio beneficio sobre cualquier posible interés social.

Además de los ferrocarriles y el petróleo, nuestro presidente, el general Lazaro Cardenas, comenzó a desarrollar muchas otras actividades económicas de interés para el Estado, generando con ello nuevos problemas punto menos que insoluble por la carencia de disposiciones legales, de marcos jurídicos adecuados para el manejo de esas empresas inconcebibles conforme al criterio de los Estados capitalistas con los cuales convivimos.

Segun explica el maestro Gabino Fraga, el primer reconocimiento jurídico a este tipo de empresas apareció en el Diario Oficial de 18 de Noviembre de 1942, cuando un nuevo texto estableció en la fracción XXXI del Artículo 123 Constitucional, competencia de la Federación para los asuntos relacionados con empresas "..... que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal".

.... En el Diario Oficial de 31 de Diciembre de 1947, se publicó la Ley fechada el día anterior, en virtud de la cual se establece un control por parte del Gobierno Federal sobre los Organismos descentralizados y Empresas de participación estatal, definiendo a los organismos descentralizados como las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la

Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopte y siempre que
a) *sus recursos hayan sido o sean suministrados por el Gobierno Federal*
. . . b) *que su objeto y funciones propias impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social*

Al particular cabe recordar que las empresas paraestatales comenzaron como simple descentralización de servicios públicos hasta entonces atendidos en forma directa, pero deficiente, por órganos de gobierno. Su propósito original fue precisamente intentar un mejoramiento de las condiciones técnicas de ministración del servicio; aunque al parecer los administradores públicos de aquellos tiempos no se resignaban al abandono del control sobre el servicio descentralizado como empresa y mantuvieron el criterio de confianza personal para la designación del nivel gerencial, como lo persistió fuerte color político en todos los nombramientos, tanto de aquellos dedicados a servicios públicos, como en las muchas actuales paraestatales ocupadas en la producción de diversos bienes

Al respecto transcribimos la siguiente jurisprudencia para hacer una distinción jurídica de los Organismos descentralizados y las empresas de participación estatal:

*INSTANCIA : Segunda Sala
FUENTE : Semanario Judicial
Federacion
ÉPOCA: 7ª
VOLUMEN: 133-138
PAGINA: 77*

RUBRO: ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL, DISTINCIÓN JURÍDICA ENTRE.

TEXTO: De los términos de los artículos 2º y 3º de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos

Descentralizados y Empresas de Participación Estatal resulta evidente que el elemento de distinción entre ambas organizaciones o no lo constituye exclusivamente su objeto u objetivos, sino que para diferenciarlas se tienen que analizar los requisitos que la precitada ley exige para su constitución, en que se encuentran para el organismo descentralizado los siguientes: a) Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal que le de vida jurídica, sea cual fuere la estructura que adopte b) constitución de su patrimonio con fondos federales, total o parcialmente, y c) la naturaleza de su objetivo o fines, que debe consistir en la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social; en tanto que para la empresa de participación estatal, sin que se requiera ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal para su existencia jurídica, debe surtirse alguna de las tres diversas hipótesis que establece el artículo 3° invocado, por lo que se basta que o bien el Gobierno Federal aporte o sea propietario del cincuenta por ciento o más del capital social o de las acciones de las empresas, o que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, o bien que el propio gobierno corresponda la facultad de nombrar a sus órganos directivos o de vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas o del consejo de administración o de la junta Directiva u órgano equivalente.

P R E S E N T E :

Amparo directo 5101/78. Ingenieros Pergal, S.A., 14 de enero de 1980. 5 votos. Ponente: Atanasio González Martínez.

Lo cierto es que a medida que se va desarrollando la administración pública van surgiendo nuevas necesidades y se va adecuando la legislación a las necesidades sociales de la época, lo ideal sería que tanto la legislación, como las necesidades fueran de la mano y evolucionaran al mismo nivel.

6) ACCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO

El autor Erick Ulrich Lorenzo Figueroa comenta en su obra que cabe recordar que desde 1946, los empresarios privados se habían mostrado satisfechos con la política económica del gobierno conocida como el desarrollo estabilizador, pero el enérgico impulso dado por el presidente Luis Echeverría al sector Público de la economía afectó intereses extranjeros y extrañamente, muy extrañamente en forma incomprensible también comenzó la agitación de muchos empresarios mexicanos a los que procuraba favorecer el gobierno para impulsar un desarrollo económico nacionalista.

En la época del presidente Luis Echeverría comenzó la gran batalla entre el sector público y el privado a la cual se han sumado la casi totalidad de empresarios mexicanos ya que, desde luego, los empresarios extranjeros afirman su interés en reducir la intervención económica estatal dentro de límites estrechos, con objeto de impedir la concentración de poder económico en manos estatales. En tanto los actuales gobiernos de origen revolucionario, procurando cumplir con el mandato constitucional, se esfuerzan por multiplicar las acciones económicas del Estado para poder satisfacer las necesidades de los grandes núcleos de población depauperizada por la explotación neocolonial a la que estamos sometidos.

Duros años estamos padeciendo entre robos de divisas, disfrazadas el eufemismo de fuga de capitales, cierre de fronteras especulaciones cambiarias y devaluaciones monetarias.

7) ESFUERZO PARA LA ADECUACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO MEXICANO

Desde luego ahora es fácil magnificar errores y culpar a los gobiernos de la revolución por todo los males que nos aquejan, como si fuéramos el unico país en crisis dentro del explotado ámbito del tercer mundo, pero cuando el gobierno intenta corregir desviaciones y desarrollar los indispensables instrumentos administrativos para mantener su acción dentro del marco normativo correspondiente a un estado de derecho se cuestiona cualquier propósito de reformar la Constitución y se le ataca con el ostensible propósito de bloquear las posibilidades adecuadas a las cambiantes circunstancias de realidad.

Lo mas absurdo es que con esas maniobras orientadas a restringir el campo de acción del gobierno, contradicen desde la exposición de motivos de la Constitución, los principios socio-políticos que la inspiran y hasta la doctrina jurídica mexicana por todos aceptada como valida.

En cuanto al primer aspecto manifestado como propósito para impedir la extensión de las actividades económicas del sector Público el maestro Ulrick Lorenzo Figueroa opina que " Cabe recordar las clarísimas palabras con las que Venustiano Carranza bosquejó casi a nivel teórico, las diferencias entre el enfoque de Europa y el de México ante común problema del fenómeno Estado: *La constitución de un pueblo no debe procurar poner límites artificiales entre el Estado y el Individuo, como si se tratara de aumentar el campo de la libre acción de uno y restringir la del otro ni por un momento hay que perder de vista que el gobierno tiene que ser forzosa y necesariamente el medio de realizar todas las condiciones sin las cuales el derecho no puede existir y desarrollarse*".

El maestro Lorenzo Figueroa opina que: " La Constitución prevé derechos en favor de trabajadores y campesinos, e impone la obligación de promover la equitativa distribución de la riqueza pública, resulta incontrovertible que el gobierno, más que el derecho, tiene la obligación de promover las reformas adecuadas, hasta en la estructura misma del Estado, para

permitir la existencia, cumplimiento y desarrollo de esos derechos conforme al más estricto criterio de justicia social".

En cuanto a los conceptos que permite el análisis doctrinario de posibles reformas a la Constitución el maestro Tena Ramirez realiza un estudio al respecto y comenta:

"Es posible que . . . la facultad de reformar alcanza a cualquier precepto, puesto que hay taxativas expresas de nuestra ley pero se dice que si en virtud de una modificación formal se alteran los principios fundamentales de la Constitución, en realidad lo que se hace es derogarla, excediéndose así en la facultad de reformarla".

Y continua diciendo el maestro **" Esta interpretación que limita la facultad de reformar, no se funda en ningún texto legal . . . porque no lo hay."**

"Pretenden fundarse en los principios que señorean la organización de toda Constitución, exégesis que no sólo es respetable, sino . . . la única que vale en derecho público cuando el texto no existe, cuando es oscuro o cuando está contradicho en otro texto . . ." Pero ya resulta inútil extraer la refutación porque las reformas en materia económica, como tanta otras hechas en nuestra constitución para garantizar derechos sociales, en la realidad, coinciden con criterios invariablemente sostenidos a lo largo de nuestra historia, para la cual, las actividades económicas son conaturales a la función y exigencia misma del Estado mexicano

CAPITULO IV

1) ANÁLISIS DE LOS ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y PRIORITARIAS DEL ESTADO.

Para el autor Ignacio Burgoa Orihuela comenta que "El primer intento para sentar las bases de organización política del pueblo de México, lo fue sin duda el documento que se conoce con el nombre de Elementos Constitucionales redactado por don Ignacio López Rayón en agosto de 1811, en el que se dibujan timidamente algunos principios de carácter político en que deberían fundarse la estructura constitucional de México."

A) CONSTITUCIÓN DE 1812. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA.

En el año de 1812, en Cádiz se promulgó por las Cortes Españolas la Constitución Política de la Monarquía Española

En esta, carta fundamental, se percibe la influencia de la ideología contenida en la declaración Francesa de 1789 y consagra elementos constitucionales, significándose la soberanía popular, la división de poderes y la limitación normativa de la actuación de las autoridades del Estado. La Constitución de 1812 transmina el Atlántico y penetra como ordenamiento básico en la Nueva España. El imperio de esta ley suprema entra en vigor en América

Los legisladores españoles de principio del siglo XIX, conformaron aspectos económicos tendientes a regular las condiciones socio-económicas de aquella época. El precepto 335 en el inciso quinto de tal constitución, a la letra dice:

***" Tocará a estas Diputaciones: QUINTO.
Proveer la educación de la juventud conforme a***

⁵¹ Burgoa O. Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A. México 1976. p. 81.

los planes aprobados; y fomentar la agricultura, la industria y el comercio protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos".⁵²

En la primera parte del precepto se percibe el antecedente del Artículo 3º de la Constitución de 1917 en lo relativo a la educación, que desde luego resulta ser materia de análisis, pero con respecto al tema que nos interesa que es el de la economía, tal como lo dice el precepto "Fomentar la agricultura..."; tiene un alto contenido económico que solo refleja la atinencia de los legisladores para dar impulso a las actividades primarias por excelencia, como lo es la agricultura, cuya extracción de los frutos de la tierra a base del capital y trabajo organizados, constituye parte importante de la génesis del desarrollo de la economía del país.

La industria y el comercio como actividades secundarias, que consideran la incorporación del ingenio del hombre a las materias primas, reflejan el impulso que genera riqueza y tiende a la distribución de los recursos entre la comunidad.

Así mismo el precepto referido, proporciona el abrigo a la inventiva del ser humano, capaz de generar o mejorar los satisfactores en la agricultura, la industria y el comercio.

"Para el Doctor Ignacio Burgoa comenta que con el documento de Cádiz inicia el constitucionalismo moderno, como consecuencia de que la soberanía de la Nación requiebra el poder absolutista del monarca español y le confiere únicamente el ejercicio de la facultad como depositario del poder estatal."⁵³

La insusceptibilidad de transferir la nación, es un principio constitucional y económico que esta constitución hace referencia, y en su artículo cuarto lo menciona:

⁵² Tena Ramírez Felipe. Derechos del Pueblo Mexicano; Mexico a través de sus Constituciones. Cámara de Diputados XLV. Legislatura.

⁵³ Burgoa O. Ignacio. Op. Cit. p. 72.

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

Tal enunciado prevé el derecho que tienen los españoles de conservar la propiedad. Dicho concepto de propiedad era sin discusión la derivada, reservándose el Estado Español la propiedad originaria, como el propósito de distribuir la riqueza de manera equitativa.

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

Siguiendo con este orden de ideas el Artículo 172 dice a la letra:

ARTICULO 172. Las restricciones de la autoridad del rey son las siguiente

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

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

X. No puede el rey tomar la propiedad de ningún particular, ni corporación , ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida

utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le de el buen cambio a bien vista de hombres buenos.”

De la variada gama de prohibiciones constitucionales que pormenoriza el artículo alusivo en sus fracciones ya mencionadas tiene un alto contenido económico que nos interesa analizar.

La fracción IV, norma la prohibición de transmitir onerosamente o gratuitamente alguna porción del territorio español, representa una restricción absoluta.

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

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

La carta Jurídica que nos ocupa, contiene elementos económicos expresados en los artículos 171 fracción XI, 172 fracción IX inciso quinto, preceptos que se transcriben a continuación:

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

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

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

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

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

Preserva una concurrencia libre y sin distinciones en cualesquiera actividades, incluyendo por supuesto la económica; fundamenta el principio de igualdad entre los naturales, centro de imputación de derechos y obligaciones establecidas en la constitución de 1812.

Los Artículos 8º, 339 y 340 de la Constitución de 1812 también son de contenido económico y a la letra dicen:

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

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

privilegio alguno.

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

La contribucion corria a cargo, según el Artículo 5º de la Constitución de 1812, de todos los hombres libres nacidos avecindados incluyendo extranjeros en los dominios de la España, y los hijos de éstos; a pesar de que los naturales de América sufrían una capitis diminutio, debe considerar de que estos no estaban exentos de la carga tributaria para apoyar la Hacienda Pública de la Nueva España.

Se preveía que el Estado debería apoyar su capacidad inversora y de gasto corriente, mediante la contribución de todos los habitantes de manera proporcional.

El Artículo 131 de la Constitución de Cádiz, hace mención que la facultad legislativa correspondía a las Cortes, y las cuales también emitían disposiciones de carácter económico.

“ **ARTICULO 131.** Las facultades de las Cortes son:

PRIMERA. Proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en casos necesarios.

SÉPTIMA. Aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio.

DUODÉCIMA. Fijar los gastos de la administración pública.

DÉCIMA TERCERA. Establecer anualmente

las contribuciones de impuestos.

DÉCIMA CUARTA. Tomar caudales a préstamo en casos de necesidades sobre créditos de la Nación.

DÉCIMO QUINTA. Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias.

DÉCIMO SEXTA. Examinar y aprobar las cuentas de inversión de los caudales públicos.

DÉCIMO SÉPTIMA. Establecer las aduanas y aranceles de derechos .

DÉCIMO OCTAVA. Disponer lo conveniente para la administración conservación y enajenación de los bienes nacionales.

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

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

VIGÉSIMA PRIMERA. Promover y fomentar toda especie de industria, y remover los obstáculos que la entorpezcan”.

En los enunciados de los preceptos antes mencionados encontramos que el órgano legislativo emitirá disposiciones de índole económica.

B) CONSTITUCIÓN DE 1814. **CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.**

Para el maestro Miguel González Avelar comenta que:
*"La carta de Apatzingán cumple en la historia de México precisamente el papel de fundar el Estado y es, por ello, nuestra constitución Constituyente. Los postulados de soberanía popular, la forma republicana del gobierno, la división de poderes, las garantías individuales y el aliento programático que recorre todo texto, serán en adelante los postulados en todo quehacer constitucional. En resumen, poner el sello del Estado y dejar su importancia en el cuerpo vivo del pueblo es, necesaria y simultáneamente, fundar la existencia política de la nación".*⁵⁴

Para los efectos de análisis de los preceptos los Constituyen los preceptos 34 y 35 de la Constitución de Apatzingán, mediante los cuales se señalan que los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de no contravenir a la ley, así como nadie puede ser privado de porción alguna, sino cuando lo exija la necesidad pública y mediante la justa compensación.

Con lo anterior se evidencia la conformación histórica y social con la adopción inherente de un sistema económico, fundamentado el derecho de los ciudadanos a incorporar bienes materiales a su patrimonio, como generador económico en el desarrollo independentista de un estado en crecimiento.

Otros de los preceptos de esta constitución son los Artículos 36 y 41 que tienen contenido de carácter económico y hacen referencia a las contribuciones.

⁵⁴ González Avelar Miguel. La Constitución de Apatzingán y Otros Estudios. Editorial SEP/ SETENTAS. México 1972.p.46.

El Artículo 36 señala que las contribuciones públicas son donaciones de los ciudadanos para seguridad y defensa; por lo que se refiere al Artículo 41 enmarca la obligación de los mexicanos de contribuir de manera pronta a los gastos públicos.

En el capítulo VIII de las atribuciones del Supremo Congreso se vislumbra la injerencia que el legislador tiene, en cuanto a los tratados de índole económica.

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

ARTICULO 112. Arreglar los gastos de gobierno. Establecer contribuciones e impuestos y el modo de recaudarlos; como también el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del estado; y en los casos de necesidad tomar caudales a préstamo sobre los fondos de crédito de la Nación.

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

ARTICULO 115. Declarar si ha de haber aduanas y en que lugares.

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

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

En la constitución que comentamos, se indica mediante los preceptos enunciados anteriormente, la facultad del poder legislativo de fijar aranceles, contribuciones e impuestos, así como implementar sistemas de recaudación; establecer financiamientos a cargo de fondos y créditos de la Nación, con el objeto de hacer frente a urgentes necesidades que confronte el nuevo Estado mexicano. Ejercer el examen de aprobación los rubros de ingresos y egresos del Erario Público y adoptar el sistema monetario a la conveniencia del régimen económico establecido.

En el Artículo 117 comenta lo relacionado al favorecimiento de la industria ya que hoy como ayer la industrialización es una prioridad social, y un soporte importante para el desarrollo de un país.

Otros artículos que contempla la Constitución de Apatzingán que tienen un carácter económico son los que contempla el capítulo XII de la Autoridad del Supremo Gobierno y en especial los Artículos 159, 162, 165, 170 y 174 que a la letra dicen:

“ AL SUPREMO GOBIERNO TOCA PRIVATIVAMENTE:

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

ARTICULO 162. Promover los empleos políticos, militares y de Hacienda, excepto los que

se ha reservado el Supremo Congreso.

ARTICULO 165. Hacer que observen los reglamentos de policia. Mantener expedita la comunicacion interior y exterior y proteger los derechos de libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos usando de todos los recursos que los franquearan las leyes

ARTICULO 170. Se sujetara el Supremo Gobierno a las leyes y reglamentos que adoptare o sancionare el Congreso en lo relativo a la administracion de Hacienda; por consiguiente, no podra variar los empleos de este ramo que establezcan crear otros nuevos, gravar con pensiones al Erario Publico, ni alterar el metodo de recaudacion y distribucion de rentas. Podra no obstante librar las cantidades que necesite para gastos secretos en servicio de la nacion, con tal que informe oportunamente de su inversion.

ARTICULO 174. Asi mismo presentara cada seis meses al Congreso un estado abreviado de la centrada, inversion y existencias de los caudales publicos, y cada año le presentara otro individual y documentado para que ambos se examinen, aprueben y publiquen."

En el análisis que nos ocupa, surgen elementos de economía. La celebración de tratados comerciales con otras naciones y la protección a los derechos elementales de los individuos, incluyendo el de propiedad, tienen impacto económico. Queda de manifiesto la penetración normativa de tales disposiciones en materia económica que, en los albores del Estado Mexicano, se diseñaba jurídicamente un sistema capitalista.

Para el maestro Miguel De la Madrid comenta que " El examen de la estructura y de la distribución de funciones en las distintas secciones del apartado político en la Constitución de Apatzingán, nos permite calificar la forma de gobierno en ella establecida como un

sistema de claro predominio de la Asamblea Legislativa, es decir, con un régimen convencional."⁵⁵

Es conveniente señalar entonces, la vigilancia que ejercía el Congreso con el Ejecutivo, ya que el segundo debería informar al primero, todo lo relativo a los métodos de recaudación, distribución de los ingresos y sobre la Hacienda Pública.

C) CONSTITUCIÓN DE 1824. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

Con la Carta Magna expedida el 4 de Octubre por el Congreso General Constituyente, surge de derecho el Estado Mexicano al concierto de las naciones, habiendo logrado la emancipación juridico-política de España. Si bien es cierto que conforme al plan de Iguala de 1821, suscrito por Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide, se logra la independencia de México, y con los tratados de Córdoba se confirma la actitud independentista con el allanamiento y reconocimiento de parte de O'Donoghú que sería el último virrey en la nueva España, también lo es que, con la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, emerge un documento jurídico-liberal que pretende encauzar las relaciones del Estado y sus gobernados. De esta manera, las relaciones de supra-subornación en los campos políticos, social y económico se enmarca de manera definitiva. Aunque los aspectos políticos-sociales tienen vinculación económica por el hecho de regir en una sociedad.

Para efectos de nuestro estudio mencionaremos algunos preceptos de contenido económico de la Constitución que nos ocupa; por ejemplo el antecedente del artículo 27 constitucional en vigor, se presenta en el precepto 112 fracción III, el cual nos habla del derecho de propiedad y que a la letra dice:

⁵⁵ Madrid Hurtado Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucional. (División de Poderes y formas de Gobierno en la Constitución de Apatzingán). Editorial UNAM. México 197. p. 112.

“ ARTICULO 112. Las restricciones del presidente son las siguientes:

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

Del Contenido anterior se evidencia que el sistema económico descansa en el derecho de propiedad que tienen los particulares, prohibiendo de manera expresa que el encargado del poder ejecutivo lo afecte de modo alguno, sin antes contar con la aprobación de la cámara de Senadores.

Es significativa la analogía que guarda este precepto con la parte segunda del Artículo 27 Constitucional que señala:

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

Siendo por ministerio de Ley, la Nación es propietaria originaria de las tierras y aguas inmersas en el territorio mexicano, se reserva el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, imponiendo a la propiedad las modalidades necesarias que dicte el interés público.

Otros preceptos de gran importancia son el 49 y 50 de la Constitución de 1824. El primero, norma el objeto de las leyes y decretos que emanan del Congreso General; aunque no se consagran principios económicos, sí enmarcan facultades legislativas trascendentales, los cuales a la letra dicen:

“ARTICULO 49. Las leyes y decretos que

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

emanen del Congreso general tendrán por objeto:

I.- Sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.

II.- Conservar la unión federal de los estados, la paz y el orden público en lo interior de la federación

III.- Mantener la Independencia de los Estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según el acta constitutiva y esta Constitución.

IV.- Sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los estados tienen entre la ley."

El Artículo 50 de la Constitución de 1824, señala:

"Las Facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

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

La fracción expuesta contiene ingredientes económicos al prescribir la apertura de caminos y rutas, a fin de incorporar a los estados y municipios que componen la federación, hacia el flujo de mercados, que a través de su devenir histórico, México ha tratado de

alcanzar; otorga impulso a la industria y estímulo a los inventores y perfeccionadores.

Este mismo Artículo en su fracción VIII continúa diciendo:

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

El estado, a través del poder legislativo, fijara el monto de los ingresos para hacer frente a los gastos que origine el sostenimiento del aparato gubernamental y conducir a las instituciones a un buen destino, bajo el marco social que deberán inspirar todas sus acciones.

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

Las fracciones IX y X del ya mencionado artículo nos habla de los empréstitos; los cuales a la letra dicen:

"FRACCIÓN IX. Contraer deudas sobre el crédito de la federación y designar garantías para cubrirlas."

"FRACCIÓN X. Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y amortizarla".

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

En las fracciones XI y XIII son de contenido económico puesto que nos habla de tratados internacionales y comercio exterior dichas fracciones comentan:

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

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

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

“FRACCIÓN XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación.”

“ FRACCIÓN XV. Determinar y uniformar el peso, ley., valor, tipo y denominación de las monedas en todos los Estados de la federación, y adoptar un sistema general de pesas y medidas”.

En la fracción XIV, se determina la atribución del legislativo de regular la salida al mar y el establecimiento de instituciones aduaneras que limiten la entrada y salida indiscriminada de productos, cuidando con ello, el fortalecimiento y protección de la productividad del país en aquella época.

En el contenido de la Fracción XV, el Congreso General regula el orden económico, el sistema monetario adoptado, así como la regulación del comercio doméstico en la implantación de instrumentos idóneos, como suele ser el sistema de pesas y medidas

D) CONSTITUCIÓN DE 1836. **(LAS SIETE LEYES O LA CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836).**

El maestro Daniel Moreno comenta en su obra de Derecho Constitucional Mexicano que Rabasa ha resumido esta etapa en la siguiente forma: " En 1835, el gobierno se determinó acabar con el sistema federal. El Congreso, que de limitarse a reformar la Constitución legalmente debía, según los preceptos de esta, iniciar las modificaciones y dejar a la legislatura siguiente la aprobación necesaria para su adopción, encontró tardío y embarazoso el procedimiento y tuvo por más fácil declararse constituyente, para dar una carta nueva de todo a todo."

En 1835 se desenvuelve el proceso hacia el centralismo de tipo constitucional, que mal se avenía con los altos intereses de propietarios y del clero, que sentía como terribles enemigos a los liberales ardientes.

“ Se auto declararon poseedores, por mandato expreso de sus electores, de facultades extraordinarias para revisar la Constitución anterior El 16 de julio, sesionado las dos cámaras en ausencia de Santa Ana, se acordó autotransformarse en Congreso Constituyente, y por acuerdo se estudiaron las propuestas provinciales en pro del regreso al sistema Centralista. Se nombró una comisión que habría de dar forma a este retorno, la que aprobó las bases para la nueva Constitución también denominada Constitución de las Siete Leyes.”

La denominación después de arduas discusiones, se dejó en Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835, aunque la aprobación llegó hasta el año siguiente. La segunda ley sobre el supremo poder conservador, se debatió rudamente y tan sólo obtuvo un voto de mayoría, contra la presión del propio Santa Ana, que no deseaba cortapisa alguna. Las Siete Leyes Constitucionales son las siguientes: PRIMERA: DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS MEXICANOS Y HABITANTES DE LA REPÚBLICA, que constituye el primer catálogo organizado de garantías. SEGUNDA: ORGANIZACIÓN DE UN SUPREMO PODER CONSERVADOR; TERCERA: DEL PODER LEGISLATIVO, DE SUS MIEMBROS y de cuando se dice relación a la formación a las leyes (con Cámara de Diputados y Senadores, con alguna tendencia oligárquica) CUARTA: ORGANIZACIÓN DEL SUPREMO PODER EJECUTIVO QUINTA: DEL PODER JUDICIAL SEXTA: DIVISIÓN DEL TERRITORIO DE LA REPÚBLICA Y GOBIERNO INTERIOR Y DE SUS PUEBLOS.

El Artículo Primero de la Sexta Ley, establecía el centralismo, ya que indicaba que la República se dividiría en departamentos, conforme a la Octava de las Bases Orgánicas. A su vez, los departamentos se dividían en Distritos y estos en Partidos. La Séptima Ley hablaba de las variaciones de las Leyes Constitucionales.

En la Constitución de 1836 en la Sexta Ley; respecto a la División del Territorio de la República y Gobierno interior de sus pueblos en el precepto 14, en diversas fracciones.

“ TOCA A LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES:

FRACCIÓN I . Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, conforme al artículo 26 de la Tercera Ley Constitucional”.

A la letra del referido Artículo 26, corresponde la iniciativa de leyes “ AL SUPREMO PODER EJECUTIVO y a los DIPUTADOS en todas materias: A las juntas Departamentales en las relativas a Impuestos, Educación Pública, Industria, Comercio, Administración Municipal y variaciones Constitucionales”.

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

“ FRACCIÓN VIII. Examinar y aprobar las cuentas que deban rendirse de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios.”

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

La Constitución Centralista de 1836, trae aparejada doctrina económica en la primera ley en su artículo segundo:

“ SON DERECHOS DEL MEXICANO:

III.- No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los departamentos el sea corporación eclesiástica secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de peritos Nombrado por el uno de ellos y según las leyes el tercero en discordia, en caso de haberla”.

“TERCERA LEY: De la formación de las Leyes.

ARTICULO 45. No puede el Congreso General :
FRACCIÓN III.-Privar de su propiedad directa ni indirecta a nadie , sea individuo, sea corporación eclesiástica o secular”

“CUARTA LEY: Organización del Supremo Orden Ejecutivo.

ARTICULO 18. No puede el presidente de la República:
FRACCIÓN III.-Ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación, sino en el caso y con los requisitos que detalla el párrafo tercero, artículo segundo de la Primera Ley Constitucional.

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

FRACCIÓN VI. Ceder, ni enajenar los bienes sin

consentimiento del Congreso.”

De las Siete Leyes Constitucionales de 1836, emerge el sentido económico derivado de los preceptos anteriores y que constituyen uno de los antecedentes de nuestro actual artículo 27 de la Carta Magna. Es pues digno de mencionarse que el documento normativo prevé contrario-sensu, que los gobernados podrán gozar del derecho de propiedad derivada y que ninguna autoridad podrá alterar o privar de la propiedad a ningún individuo, salvo que encuadre dentro de la hipótesis jurídica de que exista necesidad de tal afectación para satisfacer una utilidad pública, siempre que mediante la indemnización correspondiente a tasación de dos peritos.

Otro Artículo de la Constitución Centralista que nos ocupa, es el de la Ley Primera, Fracción II., del Artículo Tercero que a la letra dice:

“ SON OBLIGACIONES DE LOS MEXICANOS:

FRACCIÓN II. Cooperar a los gastos del Estado con las contribuciones que establezcan las leyes que le comprendan.”

El Estado en su carácter de Rector de todas las actividades que emprende la sociedad, cuyo ejercicio está a cargo del gobierno, tiene por fuerza integrarse conforme a una organización que tenga elementos de institucionalidad.

Así pues en apego a derecho y como sujeto pasivo de la obligación que tienen los mexicanos de contribuir con los gastos del Estado, éste recibe ingresos para realizar la actividad gubernamental.

En la Constitución de 1836 en los preceptos 44 y 45 de la Ley Tercera que sirvan de elemento jurídico-histórico y dichos preceptos a la letra dicen:

**"ARTICULO 44. CORRESPONDE AL
CONGRESO GENERAL
EXCLUSIVAMENTE:**

FRACCIÓN I.- Dictar Leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia

FRACCIÓN III.- Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse.
Toda contribución cesa con el año, en el hecho de no haber sido prorrogada para el siguiente.

FRACCIÓN IV.- Examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo que deberá haber presentado al Ministerio de Hacienda en el año último, sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria.

FRACCIÓN VI.- Autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación y designar garantías para cubrir las.

FRACCIÓN VII.- Reconocer la deuda nacional, y decretar el modo y medio de amortizarla.

FRACCIÓN VIII.- Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras, y los concordatos con la silla apostólica.

FRACCIÓN IX.- Decretar la guerra, aprobar los convenios de Paz y dar reglas para conceder las patentes de corso.

FRACCIÓN X.- Dar al gobierno las bases y reglas generales para la habilitación de toda clase de puertos, establecimientos de aduanas y formación de los aranceles de comercio.

FRACCIÓN XI.- Determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas y adoptar el sistema general de pesas y medidas que le parezca.

FRACCIÓN XIV.- Crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones y fijar reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones "

La valoración económica como la facultad del Congreso que tiene al expedir leyes que normaticen la administración pública en todos los ramos; decretar los gastos anuales a erogarse por el sector público; el hecho de definir las contribuciones a cargo de los gobernados para hacer frente a las necesidades presupuestarias, la autorización por parte del legislativo para que el poder administrativo contraiga empréstitos y designe garantías sobre ellos; el reconocimiento de obligaciones financieras y definir el método de programarlas y extinguirlas.

Las Fracciones de la VII a la XIV expuestas anteriormente, contienen ingredientes económicos en la medida en que se presente el supuesto jurídico impuesto por las circunstancias de aquella época difícil por la que atravesó nuestro país : el ejercicio de la atribución del Congreso de decretar la guerra, ya que este hecho afecta a la sociedad en lo económico; la determinación del sistema monetario y de pesas y medidas; la supresión o creación de empleos públicos y las inherentes repercusiones a que esto último con lleva.

En el Artículo 52 de la Ley Tercera de la constitución Centralista de 1836, sin desdeñar por supuesto, la aportación posterior que sobre este asunto hicieron nuestras leyes fundamentales.

“ TERCERA LEY. Facultades de las Cámaras y prerrogativas de sus miembros:

ARTICULO 52. Toca a la Cámara de Diputados exclusivamente a más de los que ha especificado esta ley:

PRIMERO: Vigilar por medio de una comisión inspectora, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las Oficinas Generales de Hacienda. Una ley secundaria detallará el modo y términos en que la comisión inspectora deba desempeñar su cargo, según las atribuciones que en ella se le fijen”.

La Tercera Ley de la Carta de 1836, en lo relativo al capítulo de las facultades de las Cámaras y prerrogativas de sus miembros, en el precepto 51 señala:

“ CADA UNA DE LAS CÁMARAS PUEDE, SIN INTERVENCIÓN DE LA OTRA:

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

En los Artículos 15, 17 y 18 de la Cuarta Ley inmersa en las Siete Leyes Constitucionales de 1836 que a la letra dicen:

“ARTICULO 15. SON PRERROGATIVAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA:

FRACCIÓN L- Dar o negar la sanción a las leyes y decretos del Congreso General, en los casos no exceptuados a la tercera Ley Constitucional.

ARTICULO 17. SON ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA:

PRIMERO: Dar con sujeción a las leyes generales respectivas todos los decretos y ordenes que contengan para la mejor administración Pública, observancia de la Constitución y Leyes y, de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de estas.

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

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

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

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

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

ART. 18 NO PUEDE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA:

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

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

SÉPTIMO. Imponer por sí, directa ni indirectamente, contribuciones de ninguna

especie, generales ni particulares."

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

E) CONSTITUCIÓN DE 1843. (BASES ORGÁNICAS DE 1843).

El 23 de diciembre de 1842 Don Nicolas Bravo, presidente de la República, designa al cuerpo legislativo, integrado por ochenta Notables que conforman la Junta Nacional Legislativa, debían elaborar las bases Constitucionales, según lo propuesto por el último movimiento triunfante.

Instalada la junta el 6 de enero de 1843, acordó por mayoría, de conformidad con la opinión del ministerio, que no reduciría a formar simples bases Constitucionales, sino expediría una constitución.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana fueron sancionadas por Santa Ana (quien ya había reasumido la presidencia) el 12 de Junio de 1843 y publicadas el 14 de junio de 1843.

Para materia de nuestro estudio, encontramos los artículos 9º Fracción XIII y 134 Fracción V de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, los que a continuación se transcriben a efecto de hacer algunos comentarios.

"ARTICULO 9º. DERECHOS DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA MEXICANA:

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

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

ARTICULO 134 . SON FACULTADES DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTALES:

FRACCIÓN V. Decretar lo conveniente, conforme a las leyes, respecto a la adquisición, enajenación y permutas de bienes que pertenezcan al común Departamento.

Sobre enajenación de terrenos se observarán las leyes vigentes, y lo que determine las de colonización."

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

Por otra parte, señala el precepto citado, el respeto de la ley hacia los ciudadanos, en cuanto al desarrollo de una profesión o industria, cuyas actividades enmarcan la posibilidad de un modus vivendi libre del individuo.

Otras disposiciones legales de gran importancia en el artículo 67 fracción I y 87 fracción XXVII de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la honorable Junta Legislativa del año 1843 son las siguientes:

ARTICULO 67. NO PUEDE EL CONGRESO:

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

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

ARTICULO 87. CORRESPONDE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA:

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

En este precepto se define el estímulo que el ejecutivo podía otorgar a los ciudadanos con inventiva y atribuciones intelectuales, para mejorar o crear instrumentos que impulsen principalmente a las actividades productivas en bien del país.

Otro precepto es el que se encuentra inmerso en el título III "DE LOS MEXICANOS, CIUDADANOS MEXICANOS Y DERECHOS Y OBLIGACIONES DE UNOS Y OTROS", y que a la letra dicen:

"ARTICULO 14. Es obligación del Mexicano, contribuir a la defensa y a los gastos de la Nación.

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

A continuación se transcribirá el artículo 66 de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de las cuales solo se enunciarán las de contenido económico:

"ARTICULO 66. SON FACULTADES DEL CONGRESO:

FRACCIÓN I.- Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogaras, interpretarias y dispensar su observancia.

FRACCIÓN II.- Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las

contribuciones con que deben cubrirse.

FRACCIÓN III.- Examinar y aprobar cada año la cuenta general que deba presentar el ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior.

FRACCIÓN IV.- Clasificar las rentas para los gastos generales de la Nación y los de los Departamentos

FRACCIÓN VII. Reconocer y clasificar la deuda nacional, decretar el modo y arbitrios para amortizarla.

FRACCIÓN VIII.- Autorizar al ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, prefijando bases y designando garantías.

FRACCIÓN IX.- Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras.

FRACCIÓN XII.- Habilitar puertos para el comercio extranjero y de cabotaje, y dar al gobierno bases y reglas generales para la formación de los aranceles de comercio.

FRACCIÓN XIII.- Determinar el peso, Ley, tipo y denominación de las monedas, y decretar un sistema general de pesas y medidas.

FRACCIÓN XVI.- Crear y suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones, fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones."

A cargo del Congreso queda la aprobación anual de las erogaciones del gobierno para el ejercicio siguiente y autorizar, mediante decreto, los ingresos via el renglón de contribuciones que los gobernados deban cubrir. Así también examinar y aprobar la cuenta general sometida al Congreso por el ramo de la Hacienda en cada ejercicio vencido; en esto se encuentra la clasificación de las rentas para efectuar los gastos generales totales.

El Congreso está investido de la facultad de reconocer y clasificar la deuda nacional y correr la atribución de amortizarla conforme a la conveniencia nacional

Así mismo el órgano Legislativo Federal, está legitimado para autorizar al Ejecutivo en la concertación de empréstitos imponiéndoles las bases y garantías de dicha suscripción de financiamientos; impulsar el comercio exterior y fijar bases arancelarias; emitir disposiciones de regulación monetaria y de pesas y medidas; finalmente satisfacer las necesidades de la plantilla administrativa pública y prever las consecuencias futuras producidas por la creación o supresión de empleos.

En la Constitución Centralista de 1843 en los preceptos 85, 86y 87 prescribe algunas facultades y obligaciones del Presidente de la República y a la letra dicen:

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

ARTICULO 86. Son obligaciones del Presidente:

FRACCIÓN I.- Publicar y circular las leyes y decretos del Congreso Nacional y del Senado en

su caso.

FRACCIÓN XII. Dar jubilaciones y retiros, conceder licencias y pensiones, con arreglo a lo que dispongan las leyes de la materia.

FRACCIÓN XIV. Cuidar de la recaudación e inversión de las rentas generales distribuyéndolas del modo y en la forma en que dispongan las leyes.

FRACCIÓN XV. Formar los aranceles de comercio con sujeción a las bases que diera el Congreso.

FRACCIÓN XVI. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz amistad, alianza, tregua, neutralidad armada y demás convenios con las naciones extranjeras sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de su ratificación.

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

En el precepto 85, define como jefe de la administración general de la República al encargado de las instituciones del país; aquí encontramos insertadas disposiciones económicas por cuanto se refiere a la facultad de administrar al Estado en beneficio de la sociedad de aquel entonces. En este sentido podemos destacar: la vigilancia en la acuñación de moneda; atender la recaudación de fondos y su inversión conforme a derecho; expedir disposiciones de comercio; suscribir tratados y atender negociaciones con otros países en materia de

comercio y, finalmente, estimular a inventores y perfeccionadores de alguna industria establecida para la comunidad de la época.

G) CONSTITUCIÓN DE 1857.

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.

La Constitución de 1857 se ha caracterizado en nuestra evolución constitucional como la estructuración definitiva del Estado Mexicano en las formas republicana, representativa, democrática y federal y así mismo, como la consagración más rotunda y decisiva de los derechos del hombre.

El pensamiento político en la Constitución de 1857 giró constantemente en torno de los principios rectores: La libertad Humana y la Soberanía del pueblo.

Para el maestro Miguel De la Madrid Hurtado comenta que para conocer el pensamiento económico de la Constitución de 1857 hay que analizar tres temas de gran importancia como son: la Propiedad, la cuestión de los trabajadores y la libertad de comercio e industria.

El Congreso General Constituyente sanciona y jura este documento jurídico liberal el 5 de febrero de 1857, habiéndose integrado el H. Cuerpo Legislativo mediante convocatoria suscrita por el general Juan N. Alvarez inspirado en el Plan de Ayutla. Cabe aludir a breves referencias históricas, ya que conforman el ambiente legislativo, de donde emerge el texto liberal de significativa trascendencia en el terreno político-jurídico que junto con las leyes de Reforma, consolidan las raíces del pueblo mexicano hasta nuestro días.

Las sesiones se inauguraron el 18 de febrero y se hizo el nombramiento de comisiones, la más importante la de Constitución, que se integró así: Arriaga, Yañez, Olvera, Romero Díaz, Cárdenas, León Guzmán, Escudero y Echanove. Predominaban los moderados; pero al siguiente día se agregaron dos progresistas: Ocampo y Castillo Velasco; los suplentes fueron de ambas tendencias: Mata de los Liberales, Cortes Esparza, de los moderados, Marcelino Castañeda, conservador, propuesto que la Carta de 1824, con el Acta de Reforma de 1847, formara "La Constitución de la República, la que comenzará a regir en cuanto sea posible, desde la publicación de este decreto constitucional". Nada más que para esta fecha (1856), el pensamiento mexicano había sufrido una honda transformación y la ley del 24 resultaba inadecuada para los progresistas, porque dicha carta carecía de declaración de derechos, consignaba la intolerancia religiosa y dejaba vivos los fueros del ejército y de la Iglesia. Por ello el 25 de febrero el Congreso rechazó la proposición por cuarenta votos contra treinta y nueve.

Para 1856 el pensamiento liberal estaba convencido de que la amortización de los bienes eclesiásticos era una de las causas fundamentales de la pobreza de la economía nacional. Esta era la causa de que la propiedad no pudiera salir de las pocas manos en que se hallaba concentrada, de que el erario dejara de percibir fuertes ingresos y del estancamiento de capitales que impedían los progresos de la industria y de la agricultura. Ya era antigua la convicción de los liberales de que las corporaciones no podían explotar económicamente sus posesiones y que para desterrar estos errores, seculares en el país, era indispensable confiar al interés individual el cultivo de la tierra, generalizando la propiedad, provocando la elevación del nivel de vida de las clases populares y media.

Con esta idea, el Gobierno provisional de don Ignacio Comonfort, expidió el 26 de junio de 1856, por conducto de la Secretaría de Estado y del despacho de Hacienda y Crédito Público a cargo de don Miguel Lerdo de Tejada, la ley de Desamortización de los bienes eclesiásticos.

Para el maestro Miguel De la Madrid Hurtado en su obra **El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857**, señala los textos constitucionales materia de propiedad y comenta:

“ La propiedad, así se catalogó como derecho natural humano, indispensable a la vida integral del individuo y en consecuencia se le concedió una amplia tutela”.

Se reconoció al hombre la plena libertad para aprovecharse de los frutos de su trabajo surge así el artículo 4º Constitucional que a la letra dice:

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

Se protegió a la propiedad con la garantía de Legalidad consagrada en el Artículo 16 Constitucional y que a la letra dice:

ARTICULO 16. CONSTITUCIONAL.

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. . . .”

También se incluyó entre las penas prohibitivas la confiscación de bienes y en el Artículo 22 lo consagra:

“ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL.

Quedan para siempre prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los

palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualquier otras penas inusitadas o trascendentales”.

También se garantizó a los propietarios contra las arbitrariedades de la milicia, y esto lo consagra el Artículo 26 Constitucional:

“ARTICULO 26.CONSTITUCIONAL.

En tiempo de paz, ningún militar puede exigir alojamiento, bagaje ni otro servicio real personal sin el consentimiento del propietario. En tiempo de guerra, sólo podrá hacerlo en los términos que establezca la ley”.

Y el Artículo 27 claramente expresa:

ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

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

Con tales garantías, la propiedad individual se vió ampliamente protegida por la máxima Ley de la República. Este concepto de propiedad que adoptó nuestra Constitución, desechando las teorías sociales del liberalismo mexicano, avanzado, habría de infundir en los posteriores fenómenos económicos, pero que dieron lugar a un primitivo y rudimentario capitalismo mexicano de finales del siglo pasado y principios del presente, en la agudización del latifundismo y en la avalancha de inversiones extranjeras, que sin una reglamentación adecuada, se apoderaron de nuestra riqueza industrial.

La Segunda parte del Artículo 27 Constitucional estableció la incapacidad de las corporaciones civiles y religiosas para adquirir y administrar bienes raíces, con la excepción ya señalada.

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

Siguiendo con la división realizada por el maestro Miguel De la Madrid continuaremos analizar la cuestión de los trabajadores respecto de la Constitución de 1857. Ya que fue y sigue siendo un factor en la economía de cualquier Estado.

La Constitución en tal materia proclamó la abolición de la esclavitud formal enumerado en el Artículo 2° Constitucional que a la letra dice:

“ARTICULO 2° . En la república todos nacen libres. Los esclavos que pisen territorio nacional recobran, por ese solo hecho, su libertad, tienen derecho a la protección de las leyes.”

Y el artículo 4° se limitó a proclamar la libertad de trabajo y a la letra dice:

“ARTICULO 4°. Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovechar de sus productos . . .”

En el Artículo 5° se estableció el requisito del libre consentimiento y de la justa retribución y prestación de servicios personales, dicho artículo menciona:

"ARTICULO 5°. Nadie puede ser obligado a prestar servicios personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento . . ."

En el Artículo 9° Constitucional se consagra el derecho de la libre asociación de los cuales se pensaría que podrían encuadrar las asociaciones de obreros con el fin de proteger sus propios intereses; y el mencionado artículo dice:

"ARTICULO 9°. A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente a los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar."

Así pues una forma de restringir o limitar las asociaciones de trabajadores fue una legislación penal posterior ya que obstrucciona la huelga, limitó la acción de las incipientes asociaciones profesionales de los trabajadores.

La legislación que restringía esta clase de asociaciones fue el Código Penal de 1871 en su Artículo 1925, que castigaba con arresto de ocho días a tres meses y una multa de veinticinco a quinientos pesos, o con una sola de estas multa:

" a los que formen tumultos o motín, o empleen de cualquier otro modo la violencia física o moral, con el objeto de

hacer que suban o bajen los salarios o jornales de los operarios, o de impedir el libre ejercicio de la industria o del trabajo.”

El maestro Mario De la Cueva al respecto comenta: **“Respecto de la situación obrera en el periodo posterior a la Constitución de 1857 que la Asociación profesional y la huelga eran toleradas, pero no constituían un derecho.”**⁵⁶

Y continúa diciendo el maestro Mario De la Cueva: **“en el Congreso se confundió el problema de la protección a los trabajadores con el de la libertad de la industria que adoptara inclinadamente nuestro Constituyente de 1857.”**⁵⁷

La Constitución de 1857 no adoptó ninguna medida de protección efectiva para los trabajadores ya que en el Estatuto Orgánico Provisional de la República, que se promulgó por el gobierno provisional de Comonfort en el año de las sesiones del Constituyente, ya había establecido normas protectoras en materia de trabajo para los menores de 14 años y para el contrato de aprendizaje.

En el Artículo 33 de dicho Ordenamiento decía:

“ Los menores de catorce años no pueden obligar sus servicios personales sin la intervención de sus padres o tutores y a falta de ellos de la autoridad política. En esta clase de contratos y en los de aprendizaje fijaran el tiempo que han de durar y no pudiendo exceder de cinco años ”

Continuando con la clasificación hecha por el maestro De la Madrid seguiría analizar los artículos correspondientes a la Libertad

⁵⁶ Cueva Mario de la. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Editorial Porrúa. Mexico 1954. p. 254.

⁵⁷ IDEM.

de Industria y Comercio para realizar un panorama más amplio del pensamiento económico del legislador de 1857.

El Artículo 28 de la Constitución de 1857 menciona:

"ARTICULO 28. No habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la Ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora."

En el Artículo 124 establece:

"ARTICULO 124. Para el día 1° de junio de 1857 quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República."

Este artículo fue reformado en el año de 1886 quedando de la siguiente manera:

ARTICULO 124. Los Estados no podrán imponer ningún derecho por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior. Sólo el Gobierno de la Unión podrá decretar derechos de tránsito, pero únicamente respecto de efectos de extranjeros que atraviesen el país por líneas internacionales e interoceánicas, sin estar en el territorio nacional más tiempo que el necesario para la travesía y salida de extranjero. No prohibirán directamente la entrada a su territorio ni la salida de él, de ninguna mercancía, a no ser por motivo de policía; ni gravarán los artículos de producción nacional por su salida para el

extranjero o para otro Estado. Las exenciones de derechos que conceden serán generales, no pudiendo decretarlas en favor de los productos de determinada procedencia. La cuota del impuesto para determinada mercancía, serán una misma, sea cual fuere su procedencia, sin que pueda asignársele mayor gravamen que el que reportan los frutos similares de la entidad política en que se decreta el impuesto. La mercancía nacional no podrá ser sometida a determinada ruta ni a inspección o registro en los caminos, ni exigir documento fiscal alguno para su circulación interior. No gravarán la mercancía extranjera con mayor cuota que aquella cuyo cobro les haya sido consentido por la Ley Federal.”

El Artículo 111 contenía las prohibiciones a los Estados, imponiéndoles, además de la acuñación monetaria y de la emisión de papeles moneda sellados, que habíanse prohibido en el artículo original, a gravar el tránsito de personas y de cosas, el tránsito o consumo de mercancías nacionales o extranjeras de paso en su territorio, señalando expresando la imposibilidad de establecer aduanas locales o impuestos diferenciales. El ya mencionado artículo menciona:

“ ARTICULO 111. Los estados no pueden en ningún caso:

FRACCIÓN I.- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con potencia extranjera. Exceptuándose la coalición que pueden celebrar los estados fronterizos, para la guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros.

FRACCIÓN II.- Expedir patentes de corso ni de represalias.

FRACCIÓN III.- Acuñar moneda, emitir papel

moneda, estampillas ni papel sellado.

FRACCIÓN IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

FRACCIÓN V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

FRACCIÓN VI.- Gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe a la mercancía.

FRACCIÓN VII.- Expedir ni mantener en vigor las leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia”.

La disposiciones anteriormente aludidas contribuyeron en forma decisiva a la implantación de la libertad de comercio interior en toda la República.

Toda esta corriente de libertad de comercio y de evitar que los estados obstruyeran la libre concurrencia, y circulación de la riqueza nacional en el interior del país, orilló a nuestro constituyentes del 57 a Federalizar la legislación mercantil.

El Congreso de la Unión tenía la exclusividad en la legislación de aranceles de comercio exterior, colonización, vías generales de comunicación, postas y correos, acuñación monetaria, pesos y medidas, baldíos; así el Artículo 72 Constitucional dice:

ARTICULO 72. EL CONGRESO TIENE FACULTADES:

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

FRACCIÓN XXI.- Para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía.

FRACCIÓN XXII.- Para leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas, y correos.

FRACCIÓN XXIII.- Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que esta deba de tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas.

La Constitución de 1857 se limitó a proteger el derecho de propiedad, a proclamar la libertad de industria y trabajo, y a consignar la libre concurrencia, sin darle al Estado facultades para intervenir en estas materias; ya que si se intervenía en la leyes naturales de la economía, se estaba afectando las libertades humanas. Recordemos que la Constitución del 1857 consagra y protege los derechos subjetivos del hombre, es decir, las garantías individuales de cada individuo.

El Constituyente de 1857 consideraba como primordial, el derecho de propiedad individual ya que el derecho de propiedad de las corporaciones lo consideraba como una emanación de la ley civil, como una concesión de la sociedad a las corporaciones y que, por lo tanto, podía aquélla limitar y regular, y hasta inclusive revocar, los

revocar, los privilegios que les había otorgado; una prueba de esto es la intervención del Estado en la desamortización de los bienes eclesiásticos y de corporaciones en general. Esta constitución consideraba que todas las fuerzas económicas, eran más productivas en manos de los individuos que en manos de las personas colectivas, y se pone de manifiesto el interés individual sobre el interés colectivo, y una economía libre.

En cuanto a los trabajadores no recibieron una protección positiva puesto que se confundió el problema de la protección del trabajo con el de la libertad de industria; es decir, proclaman la libertad de trabajo, aboliendo el régimen gremial.

2) MARCO JURÍDICO DE LA RECTORIA ECONOMICA EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE.

Hemos expuesto sucintamente los antecedentes jurídico constitucionales que inspiraron al constituyente de Querétaro para la inscripción de los principios fundamentales que confeccionan las bases de nuestro orden magno vigente. Principios que indudablemente se cifien en la estructura jurídico-política y diseña un marco de gran contenido y alcance socioeconómico

La Constitución de 1917 presenta características suigeneris en cuanto que rompe con la ortodoxia constitucional que se venia viviendo hasta ese año, al dejar de ser un simple ordenamiento de organización y conformación de la estructura jurídica-política de la formación social mexicana, para erigirse en el primer ordenamiento jurídico de resguardo, protección y tutela de los derechos sociales del hombre. En esa virtud, los principios fundamentales infieren en una estructura económica basada en el ideal de justicia social, en donde el interés individual de los gobernados se subordina al interés general de la sociedad.

Precisamente la Constitución de 1917, contiene principios fundamentales en materia socioeconómica y de los que se deriva el Derecho Económico Mexicano.

Con la incorporación de la facción triunfante que se disputó el poder en la lucha armada de 1910 y una vez que se inscribieron en la Constitución de 1917 las demandas obreras y campesinas, que décadas después lograrían su positividad, se pasó a la difícil tarea de reconstrucción del país con lo cual se buscó un impulso hacia el desarrollo que se detectaba cada vez más necesario

En la ley fundamental de 5 de febrero de 1917, se incorporaron tesis de orden económico, que comprenden el precepto tercero que regula la Educación y genera la posibilidad de dotar al individuo con herramientas intelectuales para producir su propio sustento y el de su familia, así sea su participación en la sociedad como ente económicamente activo.

El **Artículo quinto**, consagra la garantía de libertad de trabajo y da curso para que los gobernados se incorporen al proceso productivo que requiera el país, conforme a las aptitudes e inclinaciones psicossomáticas que permitan el desarrollo de la actividad económica de modo óptimo. Tal determinación al albedrío, entraña efectos económicos que se desprenden de la percepción de numerario, como retribución a las relaciones laborales contraídas, generándose, esto, la apertura al ciclo económico de capacitación de bienes y servicios para la satisfacción de necesidades.

En nuestro **Artículo 14** de nuestro Orden Supremo se prevé la posibilidad de que el Estado en su actuar de imperium, no externe actos de privación en los que vulnere los bienes jurídicamente tutelados, al decir de la ley constitucional, ***“La vida, la libertad, propiedades, posesiones o derechos sin que medie juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”***.

La acción judicial-jurisdiccional que se desprende del texto hipotético-normativo, es la única forma mediante la cual el acto de autoridad puede afectar los bienes expuestos.

De esta manera, la Constitución crea un obstáculo en la conducta de afectación del Estado, dirigida a particulares sobre sus intereses jurídico-económicos, como la libertad, las propiedades, posesiones o derechos, con la finalidad de mantener en equilibrio y estabilidad la actividad económica doméstica.

Al tenor del **Artículo 16**, la Constitución prevé la imposibilidad de que el poder social exteriorice actos de molestia, en la órbita de la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de los gobernados. **CONTRARIO-SENSU**, se dará el infringimiento de la ley, por el hecho de no mediar mandamiento escrito de la autoridad judicial competente en el que se especifique el fundamento y la motivación del acto. Nuestra ley fundamental preserva el actuar económico del gobernado y la integración de la familia como organización de la sociedad, así como su asentamiento físico y todos aquellos papeles o posesiones en los que se ampare el ejercicio económico que externe el particular.

El **Artículo 27** consagra y eleva a la categoría de ley constitucional, las disposiciones y normas relativas al Agro mexicano, como consecuencia de las constantes manifestaciones de inconformidad que generaron los problemas sociales.

De esta manera, se permite la intervención estatal, para hacer de la riqueza su distribución más justa y equitativa; acusa además elementos definitorios de propiedad privada y de los bienes propiedad de la Nación, cuyo derecho se encuentra atomizado en parte alicuotas y que pertenecen a cada uno de los miembros de la población.

El **Artículo 28** señala de manera expresa, la prohibición al establecimiento de monopolios y estancos por parte de los particulares en resguardo de la libre concurrencia. Regulación de impacto económico-social que pretende el equilibrio entre los diferentes estratos sociales que componen a la población.

Con esto se erradica la posibilidad de abuso y acaparamiento de bienes, que constituyan los satisfactores de las necesidades sociales y su consiguiente repercusión en los precios. El estado se reserva mediante la facultad de imperium de la que esta investido, el regular servicios de modo potestativo en beneficio de la población en general. Con esto se coloca el sentido económico de esta disposición que se encuentra en la concepción dogmática constitucional y que orienta a alcanzar el ideal de justicia social.

La obligación de los mexicanos de contribuir a las erogaciones federales, estatales y municipales prescritas en el **Artículo 31 fracción IV**, constituye la forma de allegarse recursos que consoliden el erario nacional, a fin de procurar la derrama mediante un programa de inversión y hacer frente a las necesidades derivadas del gasto corriente, y así verse en la posibilidad de cumplimentar los objetivos que el Estado mantiene.

Cabe mencionar la tesis de que la soberanía radica esencial y originariamente en el pueblo, según lo consagra el precepto **39 Constitucional** y de la facultad que éste posee de alterar y modificar su forma de gobierno, despierta el animus popular de adecuar las instituciones jurídicas a las necesidades económicas reales

La fundamentación Constitucional señalada en el numeral 49, delimita al supremo poder de la Federación conforme a las funciones legislativas, administrativas y judiciales, debiendo invocarse el sentido exegético que acusa una tendencia jurídica al regular el inveterado proceso económico a través de dichas funciones.

Las Facultades del Congreso que establece el **Artículo 73**, diseñan literalmente el ideal intervencionismo económico, al poder crear nuevos Estados a la Federación; imponer contribuciones; dar bases para celebrar y reconocer empréstitos, observar reconocimientos y mandar pagar la deuda nacional, impedir restricciones en el comercio entre los estados, competencia legislativa sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio instituciones de crédito, para el establecimiento de un banco de emisión único; creación y supresión de

empleos públicos federales; la emisión de leyes sobre presas del mar tierra y las relativas al derecho marítimo; establecimiento de casas de moneda , fijando sus condiciones, determinando el valor de la extranjera y la adopción de un sistema de pesas y medidas; regulación impositiva sobre determinados rubros; participación en Impuestos de Estado y municipios; regulación sobre asentamientos humanos y todas aquellas facultades que en materia económica le concierne con base en lo establecido en la fracción XXIX

La Cámara de Diputados esta facultada por el Artículo 74 de la Constitución, para presentar al gobernado como parte sustancial en la organización social del Estado. Estas atribuciones establecen en la fracción IV del citado precepto la facultad de la Cámara de Origen para conocer sobre el manejo de los fondos públicos, examinando, discutiendo y aprobando el presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal y la revisión de la cuenta Pública del año inmediato anterior.

El titular de la función administrativa del Estado, se encuentra investido a través del **Artículo 89**, de importantes facultades y obligaciones de intervención económica en el país, aflorando una importancia tal, que fundamenta las bases de un orden secundario que se encuadra en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en materia Económica y en la Ley Reglamentaria del párrafo segundo del Artículo 131 de la Constitución. Analizaremos las amplias y variadas facultades del Presidente de la República, ya que a él toca llevar fines optimos y fructíferos la administración del Estado y sus instituciones.

En respeto y resguardo al pacto Federal, el Artículo 117 ordena prohibiciones absolutas a los Estados de la Federación; prohibiciones que se refieren a la actividad económica y financiera que le corresponden con exclusividad y en forma irrenunciable a la federación, derivado de Facultades explícitas que el propio orden legal supremo establece.

Las normas de control del Gasto Público se plasman en el texto del Artículo 126 Constitucional referido a la prohibición de los pagos que no comprendan en el presupuesto o determinado por la ley posterior, derivada de la facultad de la Cámara de Diputados para

conocer del presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal que como norma presenta cada año el ejecutivo.

En el numeral 131 constitucional se hace una glosa de gran significación económica al establecer facultades al Ejecutivo, previa sanción del legislativo, sobre elementos reguladores de la economía del país y la estabilidad nacional ampliando la cobertura de velar por los intereses de México, otorgandole facultades en materia de comercio exterior, que en las condiciones actuales constituye un importante puntal para el despegue económico, en la medida que se constituyan tesis congruentes y nacionalistas

2) MARCO JURÍDICO DE LA RECTORÍA ECONOMICA EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE.

A) ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL.

La Rectoria económica del Estado entraña concomitantemente la limitación de las actividades económicas de las entidades individuales o colectivas que dentro de él se hallen y funcionen; y como dichas actividades implican el contenido de ciertos derechos subjetivos públicos que en favor derivan de las garantías, la delimitación o restricción de los mismos concomitantes a la rectoria del Estado.

Este artículo nos habla de la rectoria económica de la cual el Doctor Ignacio Burgoa dice: " **Es un conjunto de facultades en favor de las autoridades, postuladas como principio en los nuevos preceptos constitucionales**".

Por otra parte cabe hacer mención del acertado comentario y reflexión que el mismo Doctor realiza en su obra **Las Garantías Individuales**:

“ Los nuevos artículos 25, 26 y 28 de la Constitución en que se ha plasmado normativamente la rectoría económica del Estado, siguen insertos indebidamente dentro del capítulo denominado DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, por un error de técnica legislativa debiendo estar comprendido en un capítulo diferente de nuestra Ley Suprema, ya que en puridad, no instituye ni proclama ninguna garantía en favor del gobernado frente a las autoridades del Estado, puesto que entrañan lineamientos básicos de la política estatal en el área económica.”⁵⁸

El Artículo 25 Constitucional ; por reformas de 3 de febrero de 1983, contiene diversas declaraciones sobre la política del Estado en materia económica, misma que fundamenta su rectoría en la propia esfera. Así en su primer párrafo, dicho precepto establece que corresponde a la entidad estatal:

“ La rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático . . . ”

Para el Doctor Ignacio Burgoa comenta que esta declaración se antoja un tanto superflua, pues es evidente que todo poder público del Estado, desarrollable a través de las funciones legislativas y administrativas principalmente, debe perseguir dichos objetivos, que no son sino las metas que dentro de todo régimen democrático deben trazarse su gobierno.

El maestro Jorge Moreno Collado manifiesta: “ Al hablar de Rectoría del Estado en los términos del precepto constitucional que analizamos, se hace referencia a una potestad soberana, conforme esta definida en el Artículo 39 de la propia constitución; y que por lo tanto corresponde esencial y originalmente al pueblo. Por ello, cuando se afirma que corresponde al estado la rectoría del desarrollo Nacional, debemos entender que corresponde al Estado-nación, en el concepto acuñado por Maurice Duverger”.

⁵⁸ Burgoa O. Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa . México 1988. p. 719.

El mismo autor continúa diciendo: " El ejercicio de esa potestad soberana de acuerdo al artículo 41 de la Constitución corresponde a los Poderes de la Unión, es decir, al Estado-Gobierno".

Siguiendo con el análisis de nuestro Artículo 25 Constitucional el primer párrafo establece:

" mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo de una más justa distribución del ingreso y la riqueza se permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución"

El Doctor Ignacio Burgoa comenta que el ejercicio de la libertad y la preservación de la dignidad humana individual o colectiva no requieren necesariamente de medidas de carácter económico. Si bien es cierto que la justa distribución de la riqueza y del ingreso público posibilita el ejercicio de las libertades del hombre sin que, no obstante constituya la causa determinante, ya que la libertad no depende de condiciones económicas necesariamente, toda vez que ese valor se puede alcanzar aún en situaciones adversas.

Tampoco la dignidad humana se logra ni protege a través de medidas, planes y proyectos de índole económica, puesto que entraña la estimación de la propia honra que se cimienta sobre elementos psicológicos y espirituales.

Continuando con el análisis del artículo que nos ocupa, dicho precepto en su párrafo segundo establece:

"El Estado planeará, conducirá y orientará la actividad económica nacional."

En estos objetivos se traduce precisamente la rectoría económica del Estado, en ella confluyen la planeación, la conducción, la coordinación y la orientación de la actividad económica nacional. Fácilmente se advierte que los vocablos que emplea la disposición constitucional que comentamos ostenta innegable redundancia respecto de la función rectora, pues esta normalmente se desempeña mediante las ya mencionadas. Por consiguiente, hubiese bastado que dicha disposición se hubiese concretado a proclamar que corresponde al Estado la Rectoría de la Actividad económica nacional, sin necesidad de expresar los actos específicos en que se desenvuelve.

Es importante enfatizar que dicha rectoría se traduce, conforme a la prescripción Constitucional:

“ La regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución”.

Esta norma limita la rectoría económica del Estado y el respeto de las libertades de los Gobernados.

El tercer párrafo del Artículo 25 Constitucional prescribe la concurrencia de diversos sectores:

“ 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”.

Así pues la posibilidad de que estos sectores concurren en el desarrollo económico nacional postula un principio democrático que deberá ser cuidadosamente observado por la legislación secundaria que determine o norme la citada concurrencia. Asigna a cada uno de los sectores, la función y responsabilidad que le corresponde en la actividad económica nacional, así como la obligación de cooperar solidariamente al desarrollo económico nacional.

El párrafo cuarto del mismo artículo 25 establece que

“ El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señala 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”.

Parecería que al referirse al Sector diferenciado del Estado, se hace referencia al Poder Ejecutivo. Esto no es así. Primero, porque el citado párrafo cuarto del Artículo 28 se refiere a las funciones que el estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas y segundo, porque ambos preceptos incluyen facultades reglamentarias y administrativas.

En conclusión, la rectoría corresponde al Estado-Nación y su ejercicio al Estado Gobierno.

La concurrencia de los tres sectores a que hemos aludido se reafirma en el párrafo quinto del multicitado artículo 25, al determinar que:

“ El sector público podrá participar por sí o con los sectores sociales y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias de desarrollo.”

Esta disposición corrobora la función rectora del Estado en materia económica, pues abre la posibilidad de que legislativamente se determinen esas áreas prioritarias del desarrollo según la discreción y el arbitrio de los órganos estatales encargados de la función y colaboración legislativa

Es muy importante destacar que el párrafo sexto del artículo 25 apunta la obligación del Estado para apoyar e impulsar a

“ Las empresas de los sectores sociales y privado de la economía, sujetándolas 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”.

Dicho apoyo e impulsó puede significar el ensanchamiento de la rectoría económica del Estado en relación a múltiples actividades para someterlas a las modalidades que dicte el interés público y a los fines de conservación

Los párrafos séptimo y octavo del propio artículo 25 Constitucional confirma la posibilidad de ampliación de la rectoría económica del Estado, bajo la idea de facilitar, alentar y proteger las actividades económicas que realicen los sectores social y privado por lo que sólo nos concretamos a transcribir dicho texto:

“ La ley establecerá los mecanismos que facilite la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: 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 establece esta Constitución”.

B) ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL.

Este precepto alude a lo que denomina La Planeación democrática del Desarrollo Nacional en la que pueden participar los diversos sectores sociales, previniendo que tal planeación recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo. Determina la elaboración de un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, es decir, los órganos centralizados del poder y las entidades paraestatales.

Consideramos importante inquirir acerca de lo que deba entenderse por Planeación democrática. Es bien sabido que el concepto de democracia ha sido expresado doctrinal, legislativa y jurisprudencialmente a través de diferentes matices. Prescindiendo de la multiplicidad, diversidad y hasta contrariedad de ideas sobre democracia, cabe recordar que según Aristóteles y Santo Tomás de Aquino, democracia significa “ **El arte de gobernar para el bien común.**” Dentro de la idea de bien común se conjuntan todas las clases o grupos económicos-sociales de la colectividad, pueblo o nación que constituyen el elemento humano del Estado. En consecuencia, la planeación democrática debe formularse y desarrollarse legislativamente y administrativamente para beneficio de todos los sectores que forman la sociedad.

Así pues en el párrafo segundo del Artículo 26 Constitucional se prevé la participación de los diversos sectores sociales, en la elaboración de los planes y de los programas de desarrollo, debiendo la legislación secundaria prevenir y ordenar dicha participación plurisocial.

Sobre este último punto es pertinente observar que los párrafos tercero y cuarto de dicho precepto determinan que:

“ La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo”. Igualmente, se dispone que en la legislación que expida el Congreso de la Unión sobre dichas materias, se “determinarán los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución”.

No es posible apriorísticamente evaluar la atingencia de lo contenido en el Artículo 26 Constitucional, pues sus resultados dependerán de la legislación secundaria que con base en ellas expida el Congreso de la Unión, así como de la aplicación de la misma realice el Ejecutivo Federal o los órganos estatales que la propia legislación determine.

C) ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

El artículo 27 Constitucional, jurídicamente trata de resolver el problema agrario a través de los principios y bases fundamentales del régimen de propiedad agrícola y ganadera. Estos postulados supremos se ven completados con un sistema ordinario y reglamentario que norma la cuestión agraria, y consolidados en el ejercicio de la actividad pública a la par con la política económica del gobierno, desprendida en planes de desarrollo socioeconómico con la

misma tonalidad de justicia social que inspiran los propios mandamientos constitucionales.

Sin lugar a dudas, el artículo 27 Constitucional es el de mayor contenido socioeconómico y uno de los más trascendentales en la dirección de la economía nacional porque fundamentalmente regula el primer factor de la producción sobre el que se inicia la actividad económica: el recurso natural. Paradójicamente es el más controvertido por su desorden técnico y sobre el que recaen múltiples interpretaciones que tergiversan su real espíritu en su ámbito de aplicación. El vasto contenido del artículo 27, puede presentar diversos enfoques de estudio; sin embargo, optaremos por seguir el orden metodológico del propio precepto para separar los principios fundamentales en materia económica.

La concepción jurídica de la propiedad en la Constitución, tiene una función social en cuanto y tanto las condiciones y circunstancias imperantes incidan en el factor productivo: el recurso natural. Si las condiciones económicas explican en términos reales la propiedad, el derecho mexicano la condiciona, a circunstancias esenciales y supervenientes que demandan su uso y ocupación social.

La propiedad privada en este precepto constitucional presenta una doble función. Por una parte, reconoce y garantiza el derecho subjetivo de adquirir el uso, disfrute y disposición sobre inmuebles, facultades que se derivan de una propiedad precedente que, como originaria le corresponde indefectiblemente a la Nación y, por otro lado, se traduce en una función social, en el momento en que el poder político a través del encauzamiento jurídico y por razones esencialmente económicas, se apropia el bien privado con la finalidad de darle uso público, basado en el interés social.

De la propiedad originaria sobre el factor de la producción tierra, el Estado Mexicano podrá habilitar a los gobernados a título de propietarios, sobre aquellos bienes inmuebles que son susceptibles de adjudicación y que por mandato legal y por razones de política económica, su dominio corresponde a la Nación.

Sobre la afectación de propiedad tenemos, en primer término que la propiedad puede ser expropiada por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Al resaltar la causa final del acto de expropiación: la utilidad pública, que en forma exclusiva le compete al Estado, como depositario del poder público y de la soberanía popular, debe ajustar y aún subordinar su función al Derecho. La utilidad pública esencialmente es un fin económico. En efecto, si le damos un objetivo en esencia económica a la utilidad pública, es menester analizar, bajo acepción económica, el término utilidad. En el momento en que el Estado expropia, es decir, hace propio un bien necesariamente inmueble (tierras y aguas), debe considerar dos elementos esenciales. Primero que el bien afectado tenga el poder, la capacidad y consistencia de satisfacer una necesidad, ya sea que esa aptitud física sea inherente, o bien susceptible de implementarse ciertos instrumentos para asignarle esas propiedades. En este sentido el bien expropiado debe poseer utilidad y será de relevancia económica si satisface necesidades. El acto expropiatorio debe decidirse y aplicarse con base a una demanda real, humana, impulsada precisamente por la capacidad que tiene el bien para satisfacer necesidades.

En este sentido ese bien tiene valor de uso, de aquí que identifiquemos utilidad y demanda.

Otro de los elementos esenciales que debe considerar el Estado con antelación al acto de expropiación, es el de la utilidad o demanda que está en efervescencia, sea pública o social. De tal forma que el demandante es la sociedad, la generalidad de la población o un sector importante de ella, caracterizado por su escaso rendimiento material y debilidad económica; por otra parte, el Estado, el oferente imperado, encargado de responder a ella sobre bienes de dominio público y de disposición privada.

Por lo que se refiere a la indemnización, compraventa forzosa y condicionada a cierto precio no comercial, resultado del acto de autoridad denominado expropiación, que se realiza según prescripción legal por causa de utilidad pública, no se establece que tal contraprestación sea previa al acto expropiatorio, sino que según se indica debe mediar entre la decisión de expropiar y la ocupación material. Sin embargo, ante el silencio de la Ley suprema en cuanto a la fijación del plazo de pago, la legislación secundaria, es decir, la ley de Expropiación, ha resuelto a través de su disposición 20, que el pago de indemnización estará sujeto a plazos, los cuales no podrán exceder de

diez años. Empero, cabe reflexionar sobre la hipótesis ordinaria del artículo 19 del mismo cuerpo legal que señala claramente que: **" el importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pasa a su patrimonio"**. A nuestro juicio deducimos luego de la aplicación hermenéutica, que el primer postulado (art. 20) fija un lapso máximo para el pago de indemnización de diez años, de lo que se colige que el tiempo de pago no es cierto, que si bien los plazos de liquidación no se establecen, tampoco se deja sin término la subsanación de la obligación, precepto que empaña y absorbe el art. 19, ya que a su letra, el pago debe realizarse cuando el bien afectado pase a disposición del Estado, es decir, fija un acto mas no un término cierto, de tal suerte que debe de prevalecer el artículo 20 del ordenamiento en cuestión.

La innovación constitucional de 1917, en el propósito de dotar de tierras y aguas a núcleos de población necesitados, vino a complementar la facultad expropiatoria de la Nación, en cuanto tenga por objeto la satisfacción del interés común. En el caso de las dotaciones, el estado podrá afectar propiedades derivadas hasta la medida en que no se vulnere la pequeña propiedad en explotación.

Ora de las maneras en que el poder público afecta a la propiedad privada, es el de imponerle las modalidades que dicte el interés público. Siguiendo al maestro Lemus García si se atiende a la excepción semántica del término y lo aplicamos al texto del artículo 27, **"por modalidad a la propiedad privada entendemos la forma variable, y determinada legalmente, que puede imponerse a la institución, sin que se consuma su sustancia o se destruya su esencia."**⁵⁹ O bien como lo ha expuesto la Suprema Corte de Justicia: **"Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente, que modifique la figura jurídica de la propiedad privada."**⁶⁰ Es decir, aquí las modalidades a la propiedad privada, entrañan una mutación jurídica que no tiende a transformarla en su esencia, pero que sin embargo, su fin es esencialmente socioeconómico, pues no puede pensarse que la ocupación sobre la propiedad privada, que implica un cambio de titular por vía jurídica, persiga este solo fin, sino que responde a una necesidad real dictada por el interés público,

⁵⁹ Lemus García Raúl. Derecho Agrario Mexicano. (sinopsis historicas). México, 1978. Editorial Limusa. p.327.

⁶⁰ Toca 605/56 Amparo promovido por Antonio Abumada. Cit. por Lemus García. *Ibidem*.

de darle una función social a la institución, en aras de reivindicar y explotar, la forma más eficaz y eficiente, el primer factor del proceso productivo y el sector primario de la actividad económica nacional.

1.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Este es un principio declarativo que enuncia y confirma la soberanía del Estado mexicano sobre su territorio; e instituye, por lo tanto, el dominio eminente que éste tiene dentro de los límites del mismo.

El dominio del Estado sobre su territorio es de interés público, valga decir, social; por lo tanto puede ejercer sobre éste la vigilancia necesaria para transmitir el dominio de las tierras y aguas que lo integran a los particulares, o bien vigilar que su propiedad privada se realice sin menoscabo del bien común.

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

La disposición confirma la potestad del Estado para disponer, con criterio social de la propiedad privada mediante indemnización al afectado.

La disposición que se comenta está relacionada con el segundo párrafo de la fracción sexta del artículo 27 que establece que las leyes de la federación y de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinaran los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras. Lucio Mendieta y Nuñez considera que la expropiación puede tener lugar tanto en bienes inmuebles como muebles; que el término mediante se usó para atemperar en vocablo previa, que se usó en análogas disposiciones de nuestras constituciones políticas del pasado y que sería de justicia que en lugar del valor fiscal se cubriese a

los afectados el valor comercial de los expropiados, de conformidad con el dictamen pericial correspondiente; apoyamos sin reserva alguna su disposición que nos parece justa por todos conceptos.

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, uso, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades, para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería de la silvicultura y demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

En los términos de la disposición transcrita se otorga al Estado diversas facultades rectoras de naturaleza económica, en función de la distribución de la riqueza pública, para lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En esa virtud, el contenido del párrafo constitucional transcrito corresponde a una importante fuente constitucional, por inducción la planeación nacional.

En la parte final del mismo párrafo se establece el derecho de los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, a ser dotados de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación. En diversas fracciones de este importante artículo constitucional se regula la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación,

en relación a los mexicanos por nacimiento o por naturalización, con las asociaciones religiosas denominadas iglesias, con las asociaciones comerciales por acciones, con los bancos debidamente autorizados y con las corporaciones civiles.

En la fracción Séptima se establece que los núcleos de población que de hecho o por derecho guarde el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que les hayan restituido o restituyeren. en la Fracción Octava se establece un sistema de nulidades en relación con las enajenaciones de tierras y aguas y montes pertenecientes a los pueblos hechas en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y otras de no menor importancia.

Como hemos visto el artículo 27 Constitucional lo podemos dividir de la siguiente manera: La primera parte de ellas trata lo relativo a la Propiedad de la Nación sobre sus recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas. De todos los minerales y sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos que constituyan depósitos cuya naturaleza sea distintiva de los componentes de los terrenos, tales como en los que se extraigan metales y metaloides utilizados por la industria. Yacimientos de piedras preciosas, de sal, de gema, y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos. Los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes, y todos los hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos. Además el espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y los términos que fije el Derecho Internacional, así como los mares, aguas marinas interiores y esteros. La propiedad sobre estos recursos es inalienable e imprescriptible, es decir, no puede transmitirse su dominio a los particulares, y la Nación en cualquier momento puede ejercer su derecho para adjudicárselos, si es que alguno de ellos esta en poder de algún particular; sin embargo, establece que se puede concesionar, imponiendo algunas limitaciones, tales como la explotación de los energéticos y la energía eléctrica, los cuales siempre sean explotados por la nación.

La segunda limitación para adquirir el dominio de tierras y aguas se refiere a que sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho a adquirirlas; los extranjeros podrán adquirirlas siempre y cuando se consideren como nacionales respecto de las propiedades que adquieran.

Muchos han sido los acontecimientos históricos que dieron pauta al transcripción del artículo 27 mediante una conformación ecléctica; sin embargo, para la consecución de los ideales y el espíritu que le imprimieron los constituyentes este precepto necesitó de una reforma puesto que todo derecho es cambiante y debe sujetarse y actualizarse, y ser más objetivo y así tratar de ajustarse a nuestra realidad. Así pues, los nuevos lineamientos y modificaciones persiguen: A) dar certidumbre jurídica al campo, B) capitalizarlo y C) proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal.

A) *Certidumbre jurídica en el campo*, es una realidad que, debido a la dinámica demográfica, ya no hay tierras para satisfacer la demanda de dotación de las mismas; por lo tanto, seguir aceptando solicitudes de esa naturaleza que jamás podrán ser atendidas crearía falsas expectativas y frustración. Así en esta reforma finaliza el reparto agrario, derogando las fracciones X a XIV y XVI. Sin embargo, el caso del fraccionamiento de predios se mantiene en la fracción XVII, pero exclusivamente para los que excedan la pequeña propiedad. Se establece el procedimiento para llevarlo a cabo y se instruye al propietario, en ese caso, a enajenar el excedente en un plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente.

En la fracción XIX, segundo párrafo, contempla el principio de justicia agraria y garantiza la impartición de justicia y definitividad en materia agraria a través del establecimiento de Tribunales Federales Agrarios con plena jurisdicción. Estos tribunales están dotados de plena autonomía para resolver, de manera expedita, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos entre sus límites.

B) *Capitalizar el campo*; la reforma en las fracciones IV y VI pretende reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento a fin de que atraiga y facilite la inversión en las proporciones que el campo demanda. Se eliminan para ello las prohibiciones a las sociedades mercantiles y se establecen los criterios generales que deben satisfacer.

C) *Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal*: el Estado mexicano no renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros, sino que preserva ese mandato pero distingue claramente entre las acciones de protección y promoción que sí debe asumir, de aquellas que no debe realizar porque suplantaría la iniciativa campesina y anularía sus responsabilidades, es decir, la capacidad y dignidad de los

campesinos, su importancia y la de sus organizaciones. Sus decisiones requieren apoyo y no paternalismo.

Por ello la reforma a la fracción VII reconoce, en forma clara, la distinción entre la base o sustento territorial de los asentamientos humanos, fundamento de una cultura de vida comunitaria, y la tierra para las actividades productivas del núcleo ejidal y comunal en el ámbito parcelario. Así los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros o mantener las condiciones actuales.

Debemos añadir que la mayoría calificada del núcleo de población que fije la ley podrá otorgar al ejidatario el dominio de su parcela, previa regularización de su posesión individual.

Un aspecto que se debe resaltar es que los ejidatarios que quieran permanecer como tales recibirán el apoyo para su desarrollo, es decir, no habrá ventas forzadas por deuda o restricción. Para ello la ley prohibirá contratos que de manera manifiesta abusen de la condición de pobreza o de ignorancia de los ejidatarios. Además se respetará el derecho de preferencia; nadie queda obligado a aceptar alguna de las nuevas opciones pues con ello se quebrantaría el sentido de libertad.

D) ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL.

Uno de los puntos novedosos que el nuevo artículo 28 aborda es el consistente en declarar que la leyes "fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular", disposición que corrobora la rectoría estatal en la consabida materia, misma que se robustece por la permisión en favor del legislador federal ordinario "para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como alza de precios". También declara dicho precepto en su citado párrafo que "la ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses".

Incurriendo en una notoria contradicción, el párrafo cuarto del precepto invocado reserva la Estado por modo exclusivo diversas actividades económicas, aunque sin considerarlas como monopolios. Tales actividades son la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, la comunicación vía satélite, la emisión de

billetes del banco, las relacionadas con el petróleo y los demás hidrocarburos, la petroquímica básica, los minerales radioactivos, la generación de energía nuclear, la electricidad y los ferrocarriles.

Por otra parte, la disposición contenida en dicho párrafo, que tiende a suprimir absolutamente la libertad económica, indica que, además de las actividades monopolísticas estatales señaladas, se consideran como funciones exclusivas del Estado "las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión". Esta prevención faculta a este órgano legislativo y evidentemente al Ejecutivo Federal como iniciador de las leyes ante el, para considerar como monopolio estatal cualquier actividad de los particulares aunque no tenga carácter económico, pues la disposición constitucional comentada no emplea ese adjetivo.

En el párrafo quinto del mencionado artículo 28 Constitucional nos habla de un Banco Central estas modificaciones fueron hechas en las Reformas del 20 de Agosto de 1993, para quedar de la siguiente manera: **"El Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado"**.

Así se suprime lo establecido en el anterior artículo en el que establecía que: " El servicio de Banca y crédito será prestado exclusivamente por el Estado a través de Instituciones de crédito

El servicio de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares."

El servicio de banca vuelve a los particulares ya que se desincorpora la actividad bancaria, no con esto deja de tener un control sobre la actividad económica el mismo estado; ya que en la ley se establece un Fondo Bancario para protección al ahorro, ya que ninguna institución de crédito esta libre de sufrir algún quebranto en su patrimonio, por malas administraciones, o actos fraudulentos o de alguna otra especie.

El nuevo artículo 28 trata de dar una Autonomía al Banco Central, con el fin de evitar que pueda ser objeto de presiones políticas

en la conducción de las decisiones monetarias y antiinflacionarias que deben llevar a cabo. Por lo que se destacan los siguientes cambios: El Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objeto prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional, que corresponde al Estado. El maestro Leonel PerezNieto Castro menciona en su obra que: " Que después de la desincorporación de la banca el Estado Mexicano conducirá por tres caminos sus facultades rectoras en Primer término , por sus atribuciones de policía financiera como los llama la doctrina administrativa y que ejerce a través de los organismos de supervisión como son, La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Nacional Bancaria, Comisión de Valores y Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Segundo, porque se fortalece la banca de desarrollo para atender sectores y actividades prioritarias y Tercero, porque mantendrá posiciones en la banca comercial"⁶¹ Así ninguna autoridad podrá ordenarle al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.

Las personas sobre las que estará a cargo la conducción del banco serán designadas por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión permanente en su caso, sólo podrán ser removidos por causa graves siendo sujetos de juicio político conforme al artículo 110 y no podrán tener ningún empleo, cargo o comisión, con excepción de los que actúen en representación del Banco y de las no remuneradas en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

Siguiendo con el mismo artículo 28 Constitucional en este orden de ideas nos habla de las asociaciones y sociedades cooperativas y menciona: " **No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores, formadas para proteger sus intereses y las asociaciones y sociedades cooperativas de productores para que, en**

⁶¹ Pereznieto Castro Leonel. Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional. México 1992. Editorial Porrúa. p.8

defensa de sus intereses o del interés general” El Doctor Ignacio Burgoa comenta que es superflua esta disposición toda vez que las agrupaciones de trabajadores, como organismos sociales típicos, no constituyen ningún monopolio, tomando este en su concepto estricto y comenta **“ Un Monopolio Implica la situación en que una persona o un grupo de personas se colocan para evitar que otros sujetos físicos o morales distintos de ellos desempeñen la actividad que se reserva, que acaparan”**. Así pues el fin de un monopolio consiste pues, en el ejercicio exclusivo y excluyente de una determinada función en beneficio de un sujeto o de un grupo de sujetos determinados. Por el contrario opina el Doctor Ignacio Burgoa que la asociación profesional bien sea de obreros o de patronos, no tiene ese fin, esto es, no tiende a excluir a ninguna persona moral o física del desempeño de ninguna actividad, sino que su objetivo esencial radica en defender o proteger la situación económica y social de sus miembros mediante el mejoramiento de sus condiciones. Además podríamos agregar que cualquier asociación o sociedad que es formada conforme a las leyes, y su objeto social sea lícito podrá ejercer dentro del marco legal el ejercicio de sus funciones. Es por ello que los miembros de las asociaciones de trabajadores tienen la facultad y la libertad de elegir y formar nuevas asociaciones, es decir, no se les coarta esa libertad de elegir y decidir cuál es la mejor opción; siempre que se realice dentro del marco jurídico-legal.

Para una mejor referencia transcribiremos algunos artículos de la Ley Federal del Trabajo por lo que se refiere al artículo 356 de dicha ley, menciona a las asociaciones de la siguiente manera: **“Sindicatos son las asociaciones de trabajadores o Patronos, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses”** de la misma forma el Artículo 357 menciona tal derecho de constituir sindicatos o Asociaciones y comenta: **“Los trabajadores y los patronos tienen derecho de constituir sindicatos sin necesidad de autorización previa”**. Y en el siguiente artículo se menciona la libertad para formar o pertenecer a dichas asociaciones:

ARTICULO 358. “ A nadie se puede obligar a formar parte de un Sindicato o a no formar parte de el”

Como podemos observar en la Transcripción de dichos artículos se establece y se tutela la libertad de pertenecer o no a dicha asociación, el de formar tales asociaciones, lo cual no se puede restringir esa decisión por lo consiguiente no podemos hablar de un monopolio toda vez que existen libertades de decisión de pertenecer o no tal o cual asociación y

además el objeto o la finalidad de la asociación es diferente a la del monopolio, por tales motivos resulta innecesaria la descripción, ó la enumeración de dicho párrafo en nuestro artículo constitucional.

3) ECONOMÍA MIXTA.

El sistema económico de la nación se caracteriza por la participación real de todos los sectores de la población. En este sentido hemos afirmado que el constituyente del 17 y, ahora, en forma más definida y precisa el Congreso de la Unión y la totalidad de las legislaturas de los Estados erigidos en poder constituyente reformador de aquel, se inserta en la corriente conocida en la doctrina constitucional como realismo social en cuanto que recoge la conformación real de nuestra sociedad y a cada uno de sus sectores le atribuye la función que le corresponde en el proyecto de desarrollo nacional.

Las relaciones que se establecen entre los diversos sectores de la sociedad en cuanto a segmentos de la economía o factores de la producción, se fundan en los principios de colaboración, equilibrio y distribución equitativa de la riqueza, con una clara orientación de justicia social. Este tipo de relaciones sólo admiten el calificativo de economía mixta. Ni liberalismo ni totalitarismo económicos. Es decir, la actividad económica ni está reservada exclusivamente a los particulares, a los individuos en su calidad de tales -Garantía Individual- ni tampoco al estado con exclusión de aquellos. El carácter mixto de nuestra economía describe esa fórmula de participación universal que afirmando la libertad individual económica e de ejercicio del comercio, la conjuga con la participación del Estado y la distribución de funciones y responsabilidades a las clases sociales. Potestades y responsabilidades en materia económica se comparten en una fórmula de equilibrio y solidaridad. Esta es la regla mexicana que pretende resolver el viejo conflicto entre liberalismo individualista y totalitarismo estatal o de clase. Nuestra Constitución, con un sentido pragmático y realista, recoge las experiencias de la historia Universal y postula una solución intermedia, de equilibrio y ampliamente participativa.

El individuo sigue siendo el actor principal de la actividad económica y social, como agente activo y pasivo, como productor y consumidor, como generador de bienes y beneficiario de los satisfactores sociales; pero ya no podemos confiar ciegamente en sus instintos naturales en un ámbito de libérrima competencia, ni tampoco

caer en el extremo de negarle toda iniciativa al grado de sustituirlo por entes abstractos que le dicten lo que tiene que hacer, cuando, dónde y cómo debe hacerlo.

El principio inminente de nuestro constitucionalismo reside en el reconocimiento de que el individuo actúa en y con la sociedad. Actúa en la sociedad porque es parte indisoluble de ella y actúa con o frente a la sociedad al afirmar su identidad frente a los demás. En este sentido es al mismo tiempo gobernante y gobernado, participa de la potestad soberana y se subordina a ella. Además, el individuo siempre actúa en un contexto social que le determina a afirmar su pertenencia a un estrato o clase, parte del todo social. El constitucionalismo mexicano reconoce que junto a los derechos y responsabilidades del individuo están los derechos y responsabilidades de los grupos sociales, en una serie de interrelaciones que cobran unidad, coherencia y sentido en el Estado nacional, como forma de organización social superior e integradora.

La Constitución, norma superior e integradora por excelencia, reproduce aquella realidad y sienta las bases para que las diversas relaciones que se producen en la sociedad nacional mantengan equilibrio sano y justo, acorde a los objetivos generales materia del propio pacto social. Así individuo, sociedad y gobierno se interrelacionan dialécticamente en la realidad estatal mexicana y tiene asignado un papel en las actividades económicas, dentro de un sistema de economía mixta que se orienta a conjugar equilibradamente los esfuerzos de todos.

El párrafo tercero del artículo 25 Constitucional estudiado y analizado con anterioridad establece:

"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 CONTRIBUYA AL DESARROLLO DE LA NACIÓN".

Los párrafos subsiguientes de este mismo artículo, asignan a cada uno de los sectores la función y responsabilidad que le corresponde en la actividad económica nacional, así como la obligación de cooperar solidariamente al desarrollo económico nacional.

De esta manera, la garantía individual de poder dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que sean lícitos, recibe un encuadramiento social en los sectores públicos, social y privado, elevando aquélla al nivel social, distribuyendo funciones y responsabilidades, así como promoviendo el desarrollo equilibrado.

4) RECTORÍA DEL ESTADO.

Con las reformas a los artículos Constitucionales 25, 26, 27 y 28 que ya hemos analizado en su oportunidad, se puede decir que ha surgido de modo oficial y formal el Estado Rector, pues debe ahora encargarse de promover o sostener un desarrollo económico y social que beneficie a toda su población. Estas tareas han modificado profundamente las ideas tradicionales acerca de los fines y funciones del Estado haciendo crecer progresivamente la importancia del grupo de atribuciones que forma lo que se ha dado en llamar la política económica; ésta, desde hace tiempo, ha sido una de las partes más relevantes de la actuación de los estados contemporáneos.

En efecto la política económica, es un medio de dirección del Estado sobre las finanzas externas e internas de la nación y como tal, las normas constitucionales contienen orientaciones imperativas que constituyen el elemento dorsal de la estructura institucional del sistema económico.

Estos nuevos textos de los artículos constitucionales erigen formal y realmente, de hecho y de derecho, al Estado como *rector del desarrollo económico nacional*; como planeador, conductor, coordinador, y orientador de dicha actividad; y como único facultado para explotar la riqueza que produzcan ciertas actividades en áreas estratégicas y prestador de servicios señalados con el mismo calificativo.

A) ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL

Por lo que toca al artículo 25 Constitucional su anterior texto fue trasladado al artículo 16 como párrafo penúltimo y último respectivamente. Es decir, la garantía individual de libertad de circulación y correspondencia y la que se refiere a la inviolabilidad de domicilio por militares en tiempo de paz, hoy día forman parte del artículo que establece el principio de autoridad competente. En su lugar, el nuevo texto que narra dicho artículo ya no consagra ninguna garantía individual, sino que faculta al gobierno del Estado con mayores atribuciones económicas, pues en este artículo se consagra al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático todo ello fue analizado en el punto 2 inciso A de este capítulo.

B) ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL

La experiencia histórica ha determinado que el ejercicio exclusivo del Estado en las actividades estratégicas para el desarrollo, sea elemento fundamental de la Rectoría económica estatal. El ámbito delimitativo de las áreas estratégicas es casuista y contingente, obedece a factores históricos y se relaciona directamente con los objetivos y prioridades de nuestro desarrollo. Constitucionalmente esta esfera de acción se ha ampliado de los monopolios estatales tales como acuñación y emisión de billetes a cargo de un Banco Central, los correos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, petróleo, hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear y electricidad; así la comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional.

Al lado de las áreas estratégicas reservadas exclusivamente al Estado-gobierno, la Constitución vigente regula la categoría de áreas que se consideran prioritarias para el desarrollo nacional, asignando a la entidad estatal la función de promoverlas directamente o en colaboración con los sectores social y privado. La Constitución no define ni enumera las áreas prioritarias del desarrollo, por lo que quedarán sujetas a la determinación de las leyes y aún de los criterios de la Administración Pública Federal. Para esto último no existe impedimento, pues por un lado, no se trata de excluir o limitar de manera alguna la participación de los particulares y, por el otro, la propia Constitución atribuye al Estado la función de fomentar esas

áreas, con su acción directa o con fórmulas de colaboración con los otros sectores de la economía nacional

Prácticamente se abren las puertas más amplias para que el Estado pueda realizar toda clase de actividades económicas, sustituyendo, compitiendo y colaborando con los particulares. La limitación a esta atribución se encuentra en los propios fines del Estado, definidos por la Constitución y en el respeto inelástico a las garantías individuales.

El propio Estado para la realización de las áreas estratégicas y prioritarias, se apoyara en Organismos y empresas para dirigir y coordinar esas áreas, mediante las empresas de participación estatal.

Lo cierto es que en la Constitución se enumeran una serie de actividades estratégicas y prioritarias, quedando a discreción del Constituyente, sin fundamentar los criterios en los que se basan para decir ¿qué áreas son prioritarias ó estratégicas?; lo que se pone de manifiesto es que esos conceptos son muy subjetivos; al respecto el maestro Acosta Romero menciona: " En alguna época se consideraron prioritarios y en las que el Estado ha participado es en la comercialización de productos básicos, el transporte aéreo, el transporte urbano, la comercialización de productos pesqueros para los sectores más débiles de la población, la industria azucarera etc y así como estos hay muchos más ejemplos".⁶² A nuestro juicio parece ser atrevido y aventurado, que donde existe o puede existir un alto desarrollo económico, hablando en valor monetario es cuando se considera estratégico y prioritario.

Al respecto el maestro Francisco Ruiz Massieu comenta: "que las áreas estratégicas son las reservadas en exclusiva al Estado, sea que las atienda directamente o a través de su sector paraestatal (organismos o empresas dice el art. 28 Const.) Y las prioritarias son aquellas en las que el Estado (directamente o por medio de su sector paraestatal) participará sólo en asociación con los sectores social privado (o sea mediante empresas mixtas o social-estatales)."⁶³ en su comentario el maestro Ruiz Massieu dice que: una precisión más es que las áreas estratégicas sólo podrán confiarse a personas morales de

⁶² Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México D.F. 1988. Editorial Porrúa . p.305.

⁶³ Ruiz Massieu José Francisco. Los nuevos Artículos Económicos de la Constitución. México D.F. Editorial Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. p.56.

derecho público y no a paraestatales sujetas a derecho privado, o sea fundamentalmente a organismos públicos descentralizados, en los que el gobierno federal conserve siempre la propiedad y el control.

Una disposición muy importante del artículo 28 Constitucional es la contenida en su párrafo noveno que prevé la concesibilidad de la prestación de los servicios públicos a su cargo o de la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del dominio de la Federación. Es evidente que dicha concesibilidad tiene como límites las prevenciones del mismo precepto que se refieren a los monopolios estatales que ninguna manera pueden desplazarse en favor de entes individuales o colectivos distintos del Estado, como son las actividades o funciones ya señaladas.

C) ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL. (FRACCIÓN X, XIII, XVIII, XXIX, XXX).

Para efectos de este estudio solo mencionaremos las fracciones del artículo 73 Constitucional cuyo contenido tenga alguna relevancia de carácter económico, con los lineamientos de nuestro trabajo:

***ARTICULO 73. EL CONGRESO TIENE FACULTAD:**

FRACCIÓN X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

FRACCIÓN XIII.- Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz o guerra.

FRACCIÓN XVII.- Par dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

FRACCIÓN XVIII.- Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

FRACCIÓN XXIX-A.- Para establecer contribuciones:

- 1.- Sobre comercio exterior
- 2.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27
- 3.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguro.
- 4.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, y
- 5.- Especiales sobre
 - a) Energía eléctrica
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo
 - d) Cerillos y fósforos
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación
 - f) Explotación forestal y
 - g) Producción y consumo de cerveza

Las entidades federativas participaran en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica y

FRACCIÓN XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social

FRACCIÓN XXIX-E.- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

FRACCIÓN XXIX-F.- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

FRACCIÓN XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Las fracciones que integran este artículo dotan al Congreso de la Unión de facultades para legislar en todas aquellas materias que se consideran de interés vital para el país. Las treinta fracciones que otorgan facultades expresas a nuestro Congreso Federal se pueden resumir en las siguientes: A) facultades en materia de división territorial; B) facultades en materia hacendaria y económica; para efectos de nuestro estudio tratamos de hacer una selección, de estas fracciones, para hacer el enlace y seguir nuestro método de estudio, respecto al capítulo económico de nuestra constitución.

Con estas facultades legislativas bien usadas, se ofrece la posibilidad de que el congreso, en ejercicio de su condición de poder soberano, modere de alguna forma, al expedir las leyes reglamentarias, el exceso de atribuciones que en materia económica se dieron al ejecutivo, a fin de que con ello se observe el mayor apego al equilibrio que previó la Constitución original de 1917. Se reforma el 20 de Agosto de 1993, la fracción X del artículo 73, referente a las facultades del Congreso para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas, sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes de trabajo reglamentarios del artículo 123. Con el fin de que sea congruente con la reforma al artículo 28 de este mismo ordenamiento.

A manera de conclusión, se puede apreciar en esta selección de atribuciones, que el Congreso de la Unión se reservan la facultad de poder expedir leyes, en las áreas en que el Estado tiene una mayor o menor participación, es decir, el Estado participa en áreas económicamente importantes, por lo que el Congreso va a tener una participación regulando o expidiendo Leyes que reglamente dicha participación estatal.

5) SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN.

El modelo de economía mixta diseñado por la carta fundamental entrega al Estado la función de rectoría del proceso económico, rectoría que se funda tanto en el estratégico artículo 27 constitucional, y que define un orden público económico y empresarial

indiscutible. El nuevo artículo 25 Constitucional redefine explícitamente tal función estatal rectora dedicada ahora a lograr un desarrollo integral. Es decir, la política económica del gobierno federal y su misión interventora está valuada por una norma primaria por lo que no corresponde ni a los mecanismos del mercado ni a grupos privados orientar o imponer modelos de política económica exclusivamente privatistas o liberalistas.

Pero además de explicar la función rectora estatal, el artículo 26 señala que la política económica del gobierno federal debe articularse a un sistema de planeación democrática que apunte a dar solidez, dinamismo y permanencia al crecimiento de la economía, reforzando la independencia y democratización social y económica de la nación. Es decir, el mandato constitucional impone al Estado ejercer su política económica en un contexto de racionalidad y fijeza de metas, rompiendo con las improvisaciones y cambios sexenales, reflejados en prolíferas normas jurídicas que más que orientar y disciplinar a los agentes productivos sirvieran a fines no necesariamente sociales y colectivos.

Conviene precisar que tanto la rectoría estatal como el sistema de planeación democrática responden ahora, en los artículos constitucionales, a una noción tripartita del proceso económico en el cual concurren en igualdad de condiciones los sectores públicos, social y privado, con lo cual el sistema de economía mixta adquiere de nueva cuenta una clara legitimación a nivel constitucional.

En dicho esquema tripartito el gobierno impulsa las consultas populares de planeación en las que los diversos sectores presentan sus sugerencias que sirven de insumo para elaborar el respectivo plan nacional de desarrollo, instrumento fundamental de toda planeación.

En nuestro sistema jurídico el mandato planificador del Estado se encuentra, contenido, en el artículo 26 de la Constitución, fundamento que es agotado y complementado por la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial el 5 de enero de 1983.

Una revisión sucinta de la mencionada ley, nos indica que consta de siete capítulos; su artículo Tercero señala:

“ Se entiende planeación Nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de las acciones, que con base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con los principios y objetivos que la propia Constitución y la ley Establecen.”

Dicho proceso de planificación deberá integrarse en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el que deberá contemplar la participación de todos los sectores sociales y regularse por un reglamento.

El artículo 21 del capítulo cuarto señala que el presidente de la República en el plazo de seis meses desde la fecha en que asume el cargo deberá proponer y publicar el Plan Nacional de Desarrollo, mismo que cumplirá en el sexenio respectivo, sin perjuicio de contener proyecciones de más largo plazo.

Por su parte el artículo 22 señala que el plan indicará los programas sectoriales, regionales y especiales que deben integrar los llamados instrumentos o lineamientos estratégicos del plan.

Los capítulos quinto y sexto de la ley señalan los mecanismos de coordinación y concertación a través de los cuales los estados y los particulares se integran a las tareas de planificación. Finalmente el capítulo séptimo señala las responsabilidades y sanciones de que serán objeto los funcionarios de la administración que no observen, en sus respectivas dependencias, los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

En síntesis, la ley señala los parámetros globales, en los cuales debe enmarcarse legalmente la planificación indicativa del desarrollo integral del país obligatoria para la administración pública, vía convenios de coordinación con las entidades federativas y concertadas vía contratos o convenios de cumplimiento obligatorio con los particulares y grupo sociales involucrados. El reglamento respectivo señalará las implementaciones jurídicas operativas en que deberá basarse la ejecución legal del Plan Nacional de Desarrollo .

Así pues el Plan Nacional de Desarrollo da cumplimiento al mandato constitucional que impone al gobierno de la República la obligación de Planificar democráticamente el desarrollo Nacional. Sus objetivos emanan de la misma Constitución

El Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene como propósito fundamental encauzar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos Nacionales

El sistema se constituye por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias de gobierno y las agrupaciones e individuos de la Sociedad. Estas relaciones se dan en las cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación: Obligatoria, de coordinación, de inducción y de concertación. El maestro Andrés Serra Rojas opina que: **“ La vertiente obligatoria se refiere principalmente a las acciones de la Administración Pública Federal, Las de Coordinación a las actividades que conjuntamente emprenden la Federación y los gobiernos Locales; La de Inducción a la medida que realiza el gobierno para motivar conductas compatibles con los objetivos de la Planeación, y la de Concertación a las acciones negociadas con los sectores sociales.”**⁶⁴

El sistema Nacional de Planeación Democrática es congruente con el marco institucional que establece la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la que consagra la Rectoría del Estado, bajo condiciones de respeto a las garantías individuales, de economía mixta con el estímulo al Sector privado y el apoyo al sector social, y de autonomía a los niveles de gobierno. El poder legislativo desempeña un papel regulador de importancia fundamental al aprobar las leyes que sirvan de marco a la planeación y al ejercicio de sus facultades referentes a aspectos básicos de la misma, como las relacionadas con los Presupuestos de Egresos y las Leyes de Ingresos de la Federación y del Distrito Federal. Respecto a este punto el autor Federico Reyes Heróles manifiesta que: **“El plan no se somete a la aprobación legislativa porque en ningún momento rebasa las atribuciones expresas que el Ejecutivo Federal tiene reservadas para la conducción de la administración federal. De allí que se someta un Plan del Ejecutivo simplemente a las observaciones del Legislativo**

⁶⁴ Serra Rojas Andrés. Trayectoria del Estado Federal Mexicano. Editorial Porrúa. México D.F. 1991. p.625 s.

según el artículo 5° de la Ley de Planeación. Sin embargo, haciendo la salvedad de que en ningún momento se podrá condicionar los destinos que se le den a la aprobación anual de la Ley de Egresos o a la fórmulas de Ingresos. *Es por ello que resulta difícil pensar en la proyección sexenal en tales aspectos. Aspectos que deben ser legislados anualmente. Aunque el artículo 40 de la mencionada Ley habla de la necesaria congruencia entre el presupuesto de Egresos de la Federación y aquel del Departamento del Distrito Federal con los objetivos y programas que se establecen en esa Ley. Se postula así una necesaria congruencia de las leyes futuras, de obligatoriedad aprobación por parte del Legislativo, con un instrumento de planeación del Ejecutivo Federal sobre el cual el legislativo sólo puede emitir su opinión.*⁶⁵

Para el maestro Victor Blanco Fornieles comenta en su obra que desde luego, la simple determinación constitucional de que la Planeación será democrática no convierte a la Planeación en democrática. Resulta difícil conjugar dos conceptos que, al menos en principio, parecen contradictorios. **“ La planeación se consolida en una acción vertical, que dirige a objetivos predeterminados. La democracia significa participación efectiva en la determinación de objetivos. La mera recolección de aspiraciones y demandas realizadas a través del sistema de consulta popular no le da a la planificación el carácter de democrática, más bien le da el carácter de realista.”**⁶⁶

Si bien es cierto que el hecho de que la Constitución mencione que la Planeación deberá ser democrática, no implica que en la realidad lo sea, también lo es que la democracia en un concepto muy variado y muy subjetivo, así pues para efectos de este trabajo analizaremos ese concepto de democracia social según nuestra propia Constitución; por ahora lo dejaremos solamente como un punto de referencia en nuestro estudio.

Ahora realizaremos una mención de los puntos que toca nuestro actual artículo 26 Constitucional que es el siguiente punto de nuestro trabajo:

⁶⁵ Reyes Heróles Federico. La Planificación Federal en México. Editorial UNAM. México D.F. 1986. p. 70, 71.

⁶⁶ Blanco Fornieles Victor. El Intervencionismo de Estado. Editorial UNAM. México D.F. 1986. p. 65

A) ANÁLISIS DEL ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL.

A manera de cumplimentar con el análisis de nuestro trabajo y de dar seguimiento a nuestro capitulado solamente haremos a manera de comentario los puntos más importantes de nuestro actual artículo 26 Constitucional; toda vez que el multicitado artículo fue analizado en nuestro Punto 2 inciso B de este mismo Capítulo.

Este precepto señala básicamente que

- 1.- El Estado organizará un Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- 2.- La ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular.
- 3.- La ley determinará los órganos responsables del proceso de planeación.
- 4.- Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente, los programas de la Administración Pública Federal.

6) FINES ECONÓMICOS DEL ESTADO.

De los diversos artículos que hemos analizado brevemente en este estudio, y que integran lo que se puede denominar el capítulo económico de la Constitución, podemos resumir los fines del contenido económico del Estado. Estos son:

- 1.- Se puede afirmar y fortalecer la independencia económica de México como un requisito indispensable para fortalecer la soberanía nacional.
- 2.- Promover e impulsar el desarrollo integral del país, en lo económico, en lo político y en lo cultural.
- 3.- Promover y garantizar la concurrencia en las actividades económicas, con un sentido de responsabilidad social de los diversos sectores de la economía, incluyendo expresamente al sector público, al sector social y al sector privado, proveyendo a la distribución de funciones de acuerdo con las estrategias y prioridades del desarrollo nacional.

4.- Impulsar la organización y 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.

5.- Alentar y proteger la actividad económica que realicen los particulares y proteger las condiciones para el desenvolvimiento del sector privado, contribuyendo al desarrollo económico nacional.

6.- Fomentar la creación de empresas y proyectar a la población de mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad sus necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

7.- Preservar nuestros recursos naturales y garantizar su explotación y aprovechamiento de conformidad con el proyecto nacional definido por la Constitución.

8.- Mantener el equilibrio sano equitativo entre los diversos sectores que integran la sociedad mexicana.

Para la realización de esta pequeña lista de actividades, o fines económicos, en los diversos artículos que integran el llamado capítulo económico de la Constitución, se dota al Estado-Gobierno de atribuciones o facultades, y se le proporcionan los instrumentos correspondientes en los términos en los que se han analizado previamente dichos artículos.

7) DEMOCRACIA SOCIAL.

La Constitución de 1917 es síntesis histórica de nuestra evolución política y social. Su estructura ideológica y jurídica corresponde a la forma de ser de la sociedad mexicana y a los valores a que aspira. Las decisiones políticas fundamentales que ella contiene son expresión de las luchas de nuestro pueblo desde el proceso independentista de 1810 hasta la culminación del Congreso de Querétaro en 1917. A partir de entonces los años de vida institucional

han enriquecido su contenido, al incorporar a los propósitos originales el resultado de la experiencia de la sociedad y del Estado.

La vocación de libertad y justicia forjada a lo largo de la historia dió origen al régimen republicano, representativo y federal; permitió establecer un sistema de garantías individuales y sociales. La Constitución expresa la determinación de realizar, con caracteres propios, los principios universales con que la humanidad ha buscado asegurar su bienestar y progreso. Por ello, la Ley fundamental recogió los postulados de nuestro liberalismo social y estableció de manera definitiva la naturaleza popular y democrática del Estado mexicano.

Hemos afirmado que el capitulado económico de la Constitución es congruente con los principios y postulados consagrados por el Constituyente de Querétaro y que las reformas recientes a las disposiciones constitucionales materia de este breve estudio, solo constituyen una precisión y actualización de aquéllas, sin que se altere la estructura de nuestro orden normativo y constitutivo de gobierno. Ahora afirmamos que las reformas recientes son igualmente congruentes con la concepción que define el sistema mexicano como una democracia social, en cuanto que se entiende por **"Democracia Social, no solo a una estructura jurídica y un régimen político, sino como un régimen de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo."** (Artículo 3º Constitucional Fracción II, inciso a).

La Constitución de México se identifica como democracia social porque el Estado emana de la revolución, se apoya en una alianza de clases para realizar el proyecto nacional definido por ella. En este contexto se inscribe el capítulo económico de la Constitución que promueve y garantiza la participación, responsable y solidaria de los diversos sectores sociales, en las actividades económicas, y propende a mantener un equilibrio en las cargas y responsabilidades, así como en el disfrute de los beneficios que resulten de la actividad económica nacional.

8) LAS ACTIVIDADES RESERVADAS AL ESTADO Y A LAS EMPRESAS PUBLICAS.

El Constituyente utilizó dos expresiones novedosas para denominar las actividades o áreas económicas reservadas exclusiva o compartidamente al Estado: las estratégicas y las prioritarias.

Las estratégicas son las reservadas en exclusiva al Estado, sea que las atienda directamente o a través de su sector paraestatal (organismos o empresas dice el artículo 28 Constitucional) y las Prioritarias son aquellas áreas en las que el Estado (directamente o por medio de su sector paraestatal) participara solo en asociación en los sectores social y privado (o sea mediante empresas mixtas o social-estatales).

El mismo precepto, constitucional por una parte, previene la creación de entidades paraestatales para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a cargo del estado y para la concurrencia del mismo en actividades de carácter prioritario con los sectores social y privado. Debe recordarse que dicha concurrencia, es decir, la participación del Estado con los mencionados sectores, debe operar de acuerdo con las leyes que expida, el Congreso de la Unión, órganos que por impulso del Ejecutivo Federal a través de las iniciativas correspondientes contribuirá legislativamente a la reafirmación de la rectoría económica del Estado.

Cabe hacer mención al contenido del artículo 28 Constitucional, ya que fue analizado en su oportunidad, únicamente realizaremos un análisis un tanto superficial de dicho precepto; es decir, en dicho precepto se pueden distinguir dos partes fundamentales:

La primera parte contiene prohibición general respecto de monopolios y estancos, practicas monopolicas, exenciones de impuestos y aquellas que se establecen a titulo de protección la industria. Esta primera parte se ve complementada con importantes excepciones tales como:

a) La atención exclusiva, por parte del Estado, de las áreas estratégicas definidas por la propia Constitución.

b) Las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores. (Este punto ya fue analizado con antelación y estudiado en su oportunidad; lo cual reiteramos nuestra posición respecto a que la asociación de trabajadores no constituye ningún monopolio ya que si se encuentran constituidos conforme las leyes, y su objeto sea lícito, resultaría innecesario el párrafo correspondiente; para mayor abundamiento en el tema, se puede ver en el PUNTO 2 ENCISO D de nuestro CAPÍTULO IV)

La segunda parte está orientada a apoyar el mandato constitucional contenido en los artículos que hemos identificado como integradores del capítulo económico, expresado en la determinación de que el Estado se desempeñe como rector del desarrollo económico nacional e intervenga en la regulación del fenómeno económico buscando protección del interés social y de los consumidores en general.

Toda vez que este precepto constitucional ya fue analizado en puntos anteriores pasaremos a realizar un estudio referente a las ley reglamentaria al artículo 28 Constitucional.

A) LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA.

Se trata de una Ley reglamentaria del Artículo 28 Constitucional, en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, tal como lo dispone su artículo primero.

En consecuencia, al entrar en vigor la Ley Federal de Competencia Económica, se derogan casi totalmente diversas leyes "Art. 3º Transitorio. **Se abrogan: La Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en materia de monopolios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Agosto de 1934 y sus reformas: II.- La ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica publicada en el diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 1950 y sus reformas. . . .**"

En Primer lugar conviene recordar el objeto de la Ley, conforme a lo expresado en su artículo 2º es:

"proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas

monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente a los mercados de bienes y servicios”.

En esta Ley no se define ni el monopolio ni los estancos; en cambio conforme a la Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en materia de monopolios que fue abrogada si los definía y expresaba como:

“toda concentración o acaparamiento industrial y comercial y toda situación deliberadamente creada, que permitan a una o varias personas determinadas imponer precios de los artículos o a las cuotas de los servicios, con perjuicio del público en general o de alguna clase social”.

Dos conceptos destacados podemos analizar de la Legislación en estudio, los cuales son: las practicas monopólicas y las concentraciones. De acuerdo con esta legislación, las prácticas monopólicas se clasifican en **absolutas** y **relativas** y se establecen criterios para identificar unas y otras.

Las **Absolutas**, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 9º de la Ley, “No produzcan efectos jurídicos” y los agentes económicos que incurran en ellas se harán acreedores a las sanciones establecidas en la Ley, sin perjuicio de la respopnsabilidad penal que pudiera resultar.

Las Practicas Monopólicas **Relativas**, en cambio, sólo se considerarán violatorias de la ley, cuando se compruebe que el presunto responsable tiene poder sustancial sobre el mercado relevante y que las prácticas se realizan respecto de bienes o servicios que correspondan al mercado relevante de que se trate.

A efecto de completar este análisis, conviene considerar el contenido de los artículos 9º y 10 de la Ley Federal de Competencia Económica, en los que se describen las prácticas monopólicas absolutas y relativas.

“ARTÍCULO 9º. SON PRACTICAS MONOPÓLICAS ABSOLUTAS LOS CONTRATOS, CONVENIOS, ARREGLOS O COMBINACIONES ENTRE AGENTES ECONÓMICOS COMPETIDORES ENTRE SÍ, CUYO OBJETO O EFECTO SEA CUALQUIERA DE LOS SIGUIENTES:

I.- Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto;

II.- Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir o comercializar sino solamente una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios;

III.- Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables; o

IV.- Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas.

Los actos a que se refiere este artículo no producirán efectos jurídicos y los agentes económicos que incurran en ellos se harán acreedores a las sanciones establecidas en esta ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere resultar."

"ARTICULO 10. SUJETO A QUE SE COMPRUEBEN LOS SUPUESTOS A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 11, 12, Y 13 DE ESTA LEY, SE CONSIDERAN PRÁCTICAS MONOPÓLICAS RELATIVAS LOS ACTOS, CONTRATOS, CONVENIOS O COMBINACIONES CUYO EFECTO SEA O PUEDA SER DESPLAZAR INDEBIDAMENTE A OTROS AGENTES DEL MERCADO. IMPEDIRLES SUSTANCIALMENTE SU ACCESO O ESTABLECER VENTAJAS EXCLUSIVAS EN FAVOR DE UNA O VARIAS PERSONAS: EN LOS SIGUIENTES CASOS:

I.- Agentes económicos que no sean competidores entre sí la fijación, imposición o establecimiento de la distribución exclusiva de bienes o servicios, por razón de sujeto, situación geográfica o por periodos de tiempo determinados, incluidas la división, distribución o asignación de clientes o proveedores; así como la imposición de la obligación de no fabricar o distribuir bienes o prestar servicios por un tiempo determinado o determinable;

II.- La imposición del precio o demás condiciones que un distribuidor o proveedor debe observar al expender o distribuir bienes o prestar servicios;

III.- La venta o transacción condicionada a comprar, adquirir, vender o proporcionar otro bien o servicio adicional, normalmente distinto o distinguible, o sobre bases de reciprocidad;

IV.- La venta o transacción sujeta a la condición de no usar o adquirir, vender o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero;

V.- La acción unilateral consistente en rehusar a vender o proporcionar a personas determinadas bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros;

VI.- La concertación entre varios agentes económicos o la invitación a éstos, para ejercer presión contra algún cliente o proveedor, con el propósito de disuadirlo de una determinada conducta, aplicar represalias u obligarlo a actuar en un sentido determinado; o

VII.- En general todo acto que indebidamente dañe o impida el proceso de competencia y libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios."

Un tema incluido en la Ley Federal de Competencia Económica, que resulta novedoso, es el relacionado con las concentraciones, que en el artículo 16 de La Ley antes mencionada se define como:

"ARTICULO 16. Para efectos de esta Ley, se entiende por concentración la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se concentren sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos. . . ."

Este tema no fue considerado en el Legislador de la Ley Orgánica del artículo 28, en virtud de que estrictamente se trata de un tema que no lo incluye el artículo 28 Constitucional. Sin embargo, nos parece evidente que una correcta interpretación del espíritu del

precepto constitucional en cuestión, no se podía pasar por alto la existencia de un fenómeno tan importante y que eventualmente puede influir enormemente en la economía nacional, como es el de las concentraciones.

Respecto a las sanciones la multicitada ley tiene dos tipos de sanciones 1) Las sanciones Correctivas (Suspensión de la práctica monopolica o la corrección de la práctica o la desconcentración parcial o total de una empresa) 2) Las sanciones punitivas (multas hasta por 5 millones de pesos, o hasta el 10% de las ventas de los activos de los agentes infractores) Reservándose el derecho de ejercitar por la vía judicial daños y perjuicios ocasionados, usando como base la resolución de la Comisión Federal de Competencia

Esta Comisión Federal de Competencia es un órgano Administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial el cual contará con autonomía técnica y operativa y gozará de autonomía para dictar resoluciones. Esta tiene una doble función: Por un lado investigar los casos que denuncia el particular o que se inicia de oficio y, por otro, decidir en instancia exclusiva; sujeta, a recurso de reconsideración, y al juicio de amparo. Todo esto se encuentra regulado en la Ley en su Artículo 24 de la LFCE

El maestro Ruperto Patiño Mantieri realiza un extraordinario y acertado comentario, respecto a que existen dos ausencias importantes, como son: la exención de impuestos y el de las prohibiciones a título de protección a la industria.

Ambos temas se encontraban reguladas en la derogada Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios y a pesar de ello no fueron contempladas en la Actual Ley Federal de Competencia Económica.

Por lo que respecta a la prohibición de conceder exenciones de impuestos, la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional establecía en su artículo 13 lo siguiente:

"ARTICULO 13. Se considera que hay exención de impuestos cuando se releva total o parcialmente a una persona determinada, de pagar un impuesto aplicable al resto de los causantes en igualdad de circunstancias, o se condonan en forma privativa los impuestos causados."

Se complementa lo dispuesto en el artículo anterior, mediante el artículo 14 de la misma legislación el cual dispone:

"ARTICULO 14. No se considerarán exenciones de impuestos:

I.- Las primas a la exportación y los subsidios que se otorguen en los términos de los reglamentos de la presente ley, a las asociaciones o a las sociedades cooperativas de mexicanos que se organicen en los términos del párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional;

II.- Los subsidios y prerrogativas que se otorguen a las empresas de nacionales en los casos comprendidos en la fracción IV del artículo 7° de la presente ley;

III.- Las franquicias y subsidios que se otorguen conforme a disposiciones de carácter general para estimular la organización de empresarios y de consumidores o la racionalización de la producción; así como para la creación de industria que, por ser necesidad imprescindible a la planeación de la economía del país, sean declaradas de utilidad nacional por decreto que expida el Ejecutivo Federal."

Finalmente, en relación con el tema de las Prohibiciones a título de protección a la industria, la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional establece, por conducto de los artículos 11 y 12, lo siguiente:

"ARTICULO 11. No podrán establecerse prohibiciones a título de protección a la industria."

"ARTICULO 12. No se considerarán comprendidas en el artículo anterior las siguientes medidas que el Ejecutivo Federal podrá adoptar oyendo el parecer del Consejo Nacional de Economía:

I.- Reglamentar la iniciación de nuevas actividades industriales en determinadas ramas de la producción, cuando haya peligro de que la excesiva competencia produzca disminución en el salario de los trabajadores o perjuicio al público en general a una clase social;

II.- Restringir la producción de los artículos determinados, cuando haya exceso de éstos en relación con la demanda interior y exterior

y pueda originarse una crisis por sobreproducción, con perjuicio del público en general o de alguna clase social;

III.- Prohibir que se utilicen artículos de consumo necesario en finalidades diversas de aquellas a que normalmente están destinados cuando ello pueda producir escasez en el mercado y encarecimiento de los precios;

IV.- Prohibir las integraciones industriales que constituyan peligro de monopolio o amenaza de trastornos económicos graves;

V.- Evitar la importación en los casos comprendidos en la fracción II del Artículo 5° de la presente Ley. Limitar las importaciones y exportaciones de artículos determinados, cuando las necesidades económicas del país lo exijan, o lo requiera el cumplimiento de tratados o convenios internacionales. En estos casos la cuota se distribuirá proporcionalmente entre los interesados."

Es evidente que se conserva el texto del artículo 28 Constitucional que prohíbe terminantemente la *Exención de Impuestos* y ordena darles el mismo tratamiento a *las Prohibiciones a título de Protección a la Industria*. Consecuentemente, tal prohibición contenida en el texto Constitucional debe entenderse como absoluta, ya que al no existir legislación Reglamentaria que lo matice o interprete, tal como lo hizo el legislador anterior en la Ley Orgánica, las autoridades Administrativas no podrán utilizar estos instrumentos de política económica, dado que ya no existen los fundamentos legales correspondientes a los mismos. Es decir, queda un gran vacío jurídico en la legislación secundaria o reglamentaria respecto de estas dos figuras.

Otro de los temas regulado por el Artículo 28 Constitucional es el que se refiere a la facultad que tiene la autoridad de fijar precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular.

Acercas de este tema la Ley Federal de Competencia Económica establece en su artículo 7° que:

"Para la imposición de precios máximos a los productos y servicios que sean necesarios para la economía nacional o el consumo popular, se estará a lo siguiente:

I.- Corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal determinar mediante decreto cuáles bienes y servicios podrán sujetarse a precios máximos;

II.- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias, determinará, mediante acuerdo debidamente fundado y motivado, los precios máximos que correspondan a los bienes y servicios determinados conforme a la fracción anterior, con base en criterios que eviten la insuficiencia en el abasto.

La Secretaría podrá concertar y coordinar con los productores o distribuidores las acciones que sean necesarias en esta materia, sin que ello se entienda violatorio de lo dispuesto por esta ley, procurando minimizar los efectos sobre competencia y la libre concurrencia.

La Procuraduría Federal del Consumidor, bajo la coordinación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, será responsable de la inspección, vigilancia y sanción, respecto de los precios máximos que se determinen conforme a este artículo, de acuerdo con lo que dispone la Ley Federal de Protección al Consumidor.”

En este precepto que venimos estudiando se omitió la fijación de las bases para que se señalen precios máximos, tal como lo ordena el texto Constitucional, y únicamente se limitó a conceder Amplias y Discrecionales facultades al Ejecutivo Federal para que sea esta autoridad en exclusiva la que determine cuáles bienes y servicios podrán sujetarse a precios máximos.

A este respecto el maestro Ruperto Patiño Manferrer manifiesta en su obra que únicamente el artículo 28 C Constitucional se refiere a artículos, materias o productos como objeto de la fijación de precios máximos, y no menciona a los servicios, que por su parte sí se incluyen en el texto del artículo 7º de la Ley de Competencia Económica, reglamentaria del Artículo 28 constitucional; y considera que nos encontramos en un caso en el que el legislador ordinario ha excedido de los límites del Constituyente.

“En materia de fijación de Precios máximos, la Ley Federal de Competencia Económica delega en el Ejecutivo Federal una facultad absolutamente discrecional, no autorizada por el Constituyente, ya que le encomienda a esta autoridad determinar en

exclusiva cuáles Bienes y Servicios podrán sujetarse a precios máximos, sin sujetar a su vez a la propia autoridad a criterios específicos para el ejercicio de esta facultad”⁶⁷

⁶⁷ **Patino Manffer Ruperto**, *Modernización del Derecho Mexicano (Reformas Constitucionales y Legales)*, Editorial UNAM, Mexico D.F. 1993, p.390, s.

CONCLUSIONES

Como hemos observado en el desarrollo de este trabajo, la experiencia histórica de nuestro país se ha caracterizado por el control exclusivo del Estado en las actividades estratégicas, para asegurar que el desarrollo económico sea un elemento fundamental de la rectoría económica.

Un aspecto importante dentro de nuestra Economía es el relativo al de las áreas estratégicas a que hace alusión nuestra Constitución, son actividades así denominadas por considerarse altamente redituables y que otorgan poder económico. Por eso es fundamental que el Estado se reserve la Administración o el "ejercicio" de dichas áreas.

Constitucionalmente se confiere de manera exclusiva al Estado la esfera de acción de las denominadas áreas estratégicas que han concretado los llamados monopolios de Estado, consagrados en las Constituciones de 1857 y 1917. Como lo precisamos el Constituyente de Querétaro sólo adicionó la garantía de la libre concurrencia, como sinónimo de libre competencia. Dicha denominación fue modificada por las reformas constitucionales de 1983, año en que se introdujeron los conceptos de "Prácticas Monopólicas" y de "áreas estratégicas" enumerando a las segundas de este modo: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear y electricidad.

Existe otro grupo de áreas denominadas prioritarias, que influyen en el desarrollo económico del país, son: La comunicación vía satélite y los ferrocarriles; con las modificaciones realizadas a la Constitución con fecha dos de Marzo de 1995, fueron eliminadas de las áreas estratégicas para ser consideradas prioritarias. Resulta obligado hacer las siguientes reflexiones ¿bajo qué criterios fueron eliminadas de las áreas estratégicas para colocarlas en las denominadas prioritarias? o ¿qué aspectos consideró el Constituyente Permanente en las reformas de 1995 para determinar las áreas que se considerarían estratégicas y prioritarias?.

La Constitución vigente regula la categoría de áreas que considera Estratégicas y Prioritarias con el objeto de lograr el desarrollo económico nacional. Como áreas prioritarias según la última reforma de Dos de Marzo de 1995, están contempladas solo la comunicación Vía Satélite y los ferrocarriles, asignándose a la entidad estatal la función de promoverlas directamente o en colaboración con los sectores social y privado. La

Constitución y las leyes derivadas de ella omiten precisar los conceptos de áreas prioritarias y estratégicas, sólo establecen un listado actividades que quedan comprendidas dentro de las áreas que la Constitución contempla. Lo más cercano a una definición lo encontramos en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en su artículo 6º que a continuación nos permitimos transcribir:

ARTICULO 6 - "Para efectos de esta ley, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión

"Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares."

El anterior precepto establece la diferencia entre actividades estratégicas y prioritarias, las primeras sólo serán consideradas con esa categoría, cuando "expresamente estén determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Federal", mientras que las áreas prioritarias son "establecidas en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia constitución", condicionándolas además a que tiendan a "satisfacer los intereses nacionales y necesidades populares". Podemos considerar "interés nacional" todo lo que afecta a los integrantes de la comunidad política denominada nación, en tanto que "necesidad popular" son todos los requerimientos materiales esenciales para la vida de una comunidad o comunidades. La anterior interpretación muestra lo complejo que resulta precisar a las áreas prioritarias.

la carencia de conceptos legales de áreas estratégicas y prioritarias, permite que el constituyente permanente, tenga la posibilidad de cambiar sin limitación alguna, las actividades que se deberán considerar prioritarias o estratégicas.

la falta de un concepto jurídico exacto, que establezca los elementos o requisitos necesarios, para considerar cuándo debe ser calificada alguna actividad económica como prioritaria o estratégica, no ha permitido que a lo largo de la historia se pueda establecer un programa o plan adecuado que integre una eficaz explotación y control de las áreas económicas más importantes para nuestro país.

Aunque cada vez en menor grado, todavía se permite que el Estado pueda realizar toda clase de actividades económicas, sustituyendo, compartiendo y colaborando con el sector social y privado. La justificación es

evidente, el Estado debe asegurar la continuidad del desarrollo equilibrado e integral del país, mediante la participación activa y solidaria del propio Estado, con los sectores mencionados. La única limitación es el respeto a las garantías individuales, establecidas en nuestra Carta Magna.

En nuestro trabajo consideramos la conveniencia de que las áreas estratégicas estén bajo el control exclusivo del Estado, y con ello apoyar la política económica que determine el Ejecutivo Federal.

Se plasmaron las razones suficientes y válidas para considerar que el Estado debe abandonar la actividad empresarial y vigilar la conservación de los recursos naturales. Debe estructurarse un marco jurídico que contemple la regulación eficiente de las áreas estratégicas, que estarían encomendadas al Estado, debiendo definirse y establecer los criterios jurídicos para distinguir a las áreas estratégicas de las prioritarias, fijando las restricciones a la intervención de la iniciativa privada.

El Constituyente Permanente determinó que los diversos órganos estatales deberán tener una activa y exclusiva participación en aquellas áreas que califica o denomina estratégicas, en virtud de que se considera que esas actividades son fundamentales o esenciales para la economía nacional, esto es, el mantener un control estricto y directo permite al Ejecutivo Federal fijar las políticas o estrategias que caracterizarán sus programas y así cumplir con lo ordenado por el Artículo 25 Constitucional, y explicitado en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo que respecta a las áreas prioritarias el Constituyente permite que en esas actividades la intervención de los sectores privado y social tengan una participación coordinada con el sector público. A mayor abundamiento las áreas calificadas como prioritarias permiten que los entes de derecho privado y social puedan explotar esos campos, y con ello obtener ingresos que permitan distribuir la riqueza entre los gobernados, convirtiéndose aún el Estado en regulador y vigilante que permita controlar esas actividades económicas.

La Intervención Estatal para controlar directa o indirectamente las diversas actividades económicas, está determinada en la propia Constitución Política Federal. Sin embargo, la Constitución ha sufrido diversas modificaciones y el aspecto relativo a las áreas estratégicas y prioritarias no ha sido la excepción; pudiendo afirmar que constantemente se promueven iniciativas de reforma a la Constitución, con el objeto de que el Ejecutivo pueda disponer de los recursos económicos que producen las diversas áreas; lo cierto es, que con todas las modificaciones realizadas a dicho

ordenamiento, no se ha permitido que nuestro país salga de la crisis económica, no obstante que se cuenta con muchos recursos naturales, los que con una correcta y adecuada administración, permitiría al país que todos los sectores económicos tuvieran un pleno desarrollo.

Debe concluirse que los fracasos de los diversos programas económicos implementados por las administraciones que han gobernado nuestro país, han llevado a México a la crisis económica más grande de su historia moderna.

Aunque la crisis mencionada no es consecuencia exclusiva de las políticas implementadas respecto de las áreas estratégicas y prioritarias si debieron haberse regulado estas más adecuada y eficientemente. Con ello se hubiera aliviado la situación económica de los sectores privado y social y serían menores los efectos negativos en la población.

La regulación determinada para las áreas estratégicas y prioritarias ha sido insuficiente para distribuir equitativamente la riqueza entre los sectores, pues tal regulación tiene pocos aspectos positivos que se puedan destacar, inclusive no existe una continuidad que permita concluir planes establecidos en administraciones anteriores. Los recursos económicos que resultan de las áreas mencionadas, no han sido canalizados adecuadamente, y han corrido la misma suerte de todos los recursos administrados por el gobierno federal.

Por lo que respecta a la enumeración de las actividades prioritarias y estratégicas, en nuestro derecho existe una laguna, puesto que no se determina con exactitud, cuales son los criterios para ser colocados en dichos rubros. La propia experiencia ha determinado que a pesar de que el Estado tiene el control de las áreas estratégicas, no se ha logrado los resultados esperados de parte de las diversas Administraciones, por el contrario, en cada una de ellas han variado los criterios que determinan que actividad se considera prioritaria y cual estratégica. Consideramos que el Estado no debe intervenir en forma directa en las actividades de carácter empresarial que puedan desarrollar los diversos sectores de la sociedad, solo debe realizar actividades de vigilancia, regulación y fiscalización.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I	
1) CONCEPTO DE ESTADO	4
2) CONCEPTO DE ECONOMÍA	6
3) ANÁLISIS DE LA RELACIÓN QUE GUARDA EL CONCEPTO DE ESTADO CON LA ECONOMÍA.	8
A) ACTIVIDADES PRINCIPALES DEL ESTADO	12
B) FINES DEL ESTADO	17
4) CONCEPTO DE INTERVENCIONISMO	20
5) FORMAS DE INTERVENCIONISMO	22
CAPITULO II	
1) EVOLUCION DEL PENSAMIENTO ECONOMICO Y CRECIMIENTO DEL ESTADO.	25
2) LAS DIFERENTES DOCTRINAS EN TORNO AL INTERVENCIONISMO DE ESTADO.	
A) MERCANTILISMO	27
B) FISIOCRACIA	29
C) LIBERALISMO	32

D) SOCIALISMO	35
3) GENESIS DE LAS FUNCIONES ECONÓMICAS DEL ESTADO	38
A) ESTADO GENDARME	40
B) EL ESTADO PROVIDENCIAL O BENEFACTOR	41
C) EL ESTADO EMPRESARIO	44
D) EL ESTADO RECTOR DEL DESARROLLO ECONÓMICO SOCIAL	47

CAPITULO III.

1) ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL ESTADO EN NUESTRO PENSAMIENTO POLÍTICO DEL SIGLO XIX.	51
2) INICIO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA PARAESTATAL	54
3) EXIGENCIAS DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL ESTADO DURANTE LA REVOLUCIÓN Y EL CONSTITUYENTE.	56
4) EL NUEVO EJE DEL ESTADO	58
5) DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL A LA DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA	60
6) ACCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO	64
7) ESFUERZO PARA LA ADECUACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO MEXICANO	65

CAPITULO IV.

1) ANÁLISIS DE LOS ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS PRIORITARIAS DEL ESTADO	67
A) CONSTITUCIÓN DE 1812	
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA	67

B) CONSTITUCIÓN DE 1814 CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814	74
C) CONSTITUCIÓN DE 1824 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	78
D) CONSTITUCIÓN DE 1836 LAS SIETE LEYES O LA CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836	83
E) CONSTITUCIÓN DE 1843 BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843	92
F) CONSTITUCIÓN DE 1857 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857	99
2) MARCO JURÍDICO DE LA RECTORÍA ECONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE	110
A) ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL	115
B) ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL	121
C) ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	122
D) ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL	130
3) ECONOMÍA MIXTA	135
4) RECTORÍA DEL ESTADO	137
A) ARTICULO 25	138
B) ARTICULO 28	138
C) ARTICULO 73 FRACCIÓN X XIII, XVIII, XXIX, XXX.	140

5) SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN	142
A) ANÁLISIS DEL ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL	147
6) FINES ECONÓMICOS DEL ESTADO	147
7) DEMOCRACIA SOCIAL	148
8) ACTIVIDADES RESERVADAS AL ESTADO Y A LAS EMPRESAS PÚBLICAS	150
A) LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA	151
CONCLUSIONES	160

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A México 1988.
- ALMANSA PASTOR JOSÉ. Derecho de la Seguridad Social. Editorial Tecnos Mexico 1989
- ASTUDILLO URSUA PEDRO. Elementos de Teoría Económica. Editorial Porrúa S.A. México 1988
- Lecciones de Historia del Pensamiento Económico. Editorial Porrúa S.A. México 1985
- BLANCO FORNIELES VICTOR. Estudios de Derecho Económico. Vol. V Intervencionismo Estatal. Editorial UNAM. México 1986
- El Intervencionismo de Estado. Editorial UNAM. México 1986.
- BURGOA O. IGNACIO. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa S.A. México 1988
- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A. México 1976.
- CARLYLE. Fines del Derecho. Manuales Universitarios. Editorial UNAM. 1985
- CARRILLO CASTRO ALEJANDRO Y GARCIA RAMIREZ SERGIO. Las Empresas Públicas en México. Editorial Miguel Angel Porrúa S.A. México 1986 -
- CARRILLO CASTRO ALEJANDRO. La Reforma Administrativa en México. Editorial INAT. México 1972.
- CORTIÑAS-PELAES LEÓN. Teoría General de los Cometicidos del Poder Público. Editorial UNAM. México 1987.
- CUEVA MARIO de la. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Editorial Porrúa. México 1954.
- FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. México 1990.
- GARCIA MAYNEZ EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa S.A. México 1985.

- GONZALEZ URIBE HECTOR. Teoría Política. Editorial Porrúa S.A. México 1980
- GONZALEZ AVELAR MIGUEL. La Constitución de Apatzingán y Otros Estudios. Editorial SEP/ SETENTAS México 1972.
- KELSEN HANS. Teoría General del Derecho y del Estado. Editorial UNAM. México 1988
- LEMUS GARCIA RAUL. Derecho Agrario Mexicano. (sinopsis historicas) Editorial Limusa. México 1978
- MADRID HURTADO MIGUEL de la. Estudios de Derecho Constitucional. (División de Poderes y formas de gobierno en la Constitución de Apatzingán) Editorial UNAM. México 1977
- PATIÑO MANFFER RUPERTO. Modernización del Derecho Mexicano (Reformas Constitucionales y Legales) Editorial UNAM. México 1993.
- PEREZNIETO CASTRO LEONEL. Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional. Editorial Porrúa México 1992.
- REYES HEROLES FEDERICO. La Planificación Federal en México. Editorial UNAM. México 1986.
- RUIZ MASSIEU JOSE FRANCISCO. Los nuevos Artículos Economicos de la Constitución. Editorial Fondo de Cultura Economica México 1990
- ROSSETTI JOSÉ PASCHOAL. Introducción a la Economía enfoque Latinoamericano. Editorial Harla. México 1985
- SERNA ELIZONDO ENRIQUE. Rectoría Económica del Estado. Memoria del III Congreso de Derecho Constitucional. Editorial UNAM. México. 1986.
- SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo. Editorial Imprenta Galve S.A. México 1972.
- ----- Trayectoria del Estado Federal Mexicano. Editorial Porrúa. México 1991.
- TENA RAMIREZ FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A. México 1987.
- ----- Derechos del Pueblo Mexicano, Mexico a través de sus Constituciones. Camara de Diputados XLV. Legislatura.

- WEBER MAX. Economía y Sociedad. Tomo I. Editorial Fondo de Cultura Económica México 1984.
- WINTKER V. JORGE. Derecho Económico. Editorial Harla. México 1985.

LEGISLACION CONSULTADA

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- CONSTITUCION FEDERAL DE 1857
- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000
- LEY FEDERAL DEL TRABAJO
- LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA.