

90



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO ECONOMICOS

EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, SU REALIDAD  
JURIDICO-ECONOMICA; Y EL LIBERALISMO SOCIAL  
COMO PROPUESTA PARA LA EVOLUCION  
DE MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
FERNANDO CARREON RODRIGUEZ

ASESOR: LIC. JOSE ANTONIO ALMAZAN ALANIS



CIUDAD UNIVERSITARIA

2000.

284339



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE  
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION  
ESCOLAR.  
P R E S E N T E .

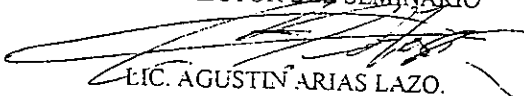
El pasante CARREON RODRIGUEZ FERNANDO , con número de cuenta 9053887-6, elaboró su tesis profesional en este Seminario bajo la dirección del Lic. José Antonio Almazán Alaníz, intitulada: "EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, SU REALIDAD JURIDICO-ECONOMICA Y EL LIBERALISMO SOCIAL COMO PROPUESTA PARA LA EVOLUCION DE MEXICO".

El pasante CARREON RODRIGUEZ ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la APROBACION. para los efectos académicos correspondientes; con independencia de que, en lo personal, no coincida con algunas posiciones que adopta el tesista.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional , misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad de Derecho".

Me es grato hacerle presente mi consideración.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Ciudad Universitaria, D.F., a 21 de agosto de 2000.  
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

  
LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

SEÑOR LICENCIADO  
DON AGUSTIN ARIAS LAZO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS  
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E .

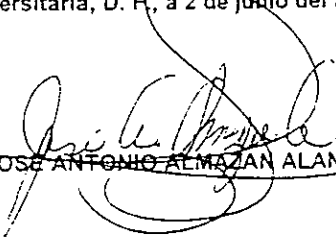
Muy distinguido maestro.

El alumno FERNANDO CARREON RODRIGUEZ, con número de cuenta 9053887-6 ha elaborado bajo la asesoría del suscrito la investigación de tesis profesional titulada "EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, SU REALIDAD JURIDICO - ECONOMICA Y EL LIBERALISMO SOCIAL COMO PROPUESTA PARA LA EVOLUCION DE MEXI OC" que ha elaborado para ser admitido a sustentar el correspondiente examen profesional.

Estimo que el trabajo en cuestión reúne los requisitos que al respecto exige la normatividad universitaria, por lo que la someto a su amable consideración para lo que Usted tenga a bien determinar.

Sin otro particular me es grato expresarle un cordial saludo, y manifestarme a su disposición para cualquier comentario o aclaración al respecto, protestando a Usted las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRTU"  
Ciudad Universitaria, D. F., a 2 de junio del año 2000.

  
LIC. JOSE ANTONIO ALMAZAN ALANIZ.

A mi Padre ( Q. E.P.D.)  
Lic. Alfonso Carreón Alva

IN MEMORIAM

¡Oh justísimo varón  
Tus sapientísimas letras  
y tus sagrados consejos  
son ahora la simiente  
para pretender seguirte  
en jurídicos anhelos!

A mi Madre.  
Lic. María Ofelia Rodríguez Molina

Por procurarme la vida  
por brindarme tu ternura  
por ponerme mano dura  
en afanes cuesta arriba

A mi Amada Esposa  
Mtra. Sara Morales Flores

Ínclita rosa olímpica  
a la que le fuera dado  
por Atenea la templanza  
y por Themis la justeza  
de lograr un abogado.

A mi Hija  
Sara Fernanda Carreón Morales

Que de su diáfana mente  
me contagia la ternura  
y me llena de bravura  
para luchar por su suerte.

A mi Mtro. Asesor  
Lic. José Antonio Almazán Alanís

Por su paciencia  
sabios consejos  
y utilísimas enseñanzas  
en la elaboración de este trabajo

A mis Hermanos

Alfonso Carreón Rodríguez  
Alfredo Carreón Rodríguez  
Ofelia Edith Carreón Rodríguez

A mis Maestros

A mi Facultad  
que ha sido mi alma y mi mundo

A mi Universidad

Mente en sí misma  
por consecuencia sapiencia

A México  
No es nimia disertación  
es amor a tí, en tí, por tí.

Agradecimiento especial a:

Dr. Carlos Francisco Quintana Roldán  
por su apoyo y desinteresado impulso

Lic. José Luis Hernández Martínez  
por saber ser Maestro y Amigo.

Lydia Victoria Lugo Mejía  
por su colaboración en la transcripción de este trabajo

Mis Amigos

## CONTENIDO TEMÁTICO

### EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL, SU REALIDAD JURÍDICO-ECONÓMICA; Y EL LIBERALISMO SOCIAL COMO PROPUESTA PARA LA EVOLUCIÓN DE MÉXICO.

#### PREFACIO

#### CAPITULO I

##### ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.- Surgimiento y Evolución Histórica del Artículo 27 Constitucional.	1
a) Decreto para la Libertad de la América Latina	2
b) Constitución Política de 1824.	4
c) Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.	5
d) Ley de Desamortización de Bienes de la Iglesia	6
e) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857	7.
f) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	9
2. Los Sistemas Económicos Instituidos en México, de la Independencia a Nuestros Días.	20
a) Conservadurismo	22
b) Liberalismo	29
c) Liberalismo Social.	34

#### CAPÍTULO II

##### CONCEPTOS Y DOCTRINAS FUNDAMENTALES EN EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

1.- La Propiedad	
a) Regímenes de Propiedad	39
b) Interés Público	48
2.- Regulación Idónea del Aprovechamiento de los Recursos Naturales	52
3.- La Equidad: Deseo del Desarrollo Económico de México	82
4.- El Beneficio Social del Usufructo Privado de Tierras, aguas y subsuelo	93
5.- El Ejido y la Comunidad: Alternativas en el Desarrollo Económico de México	101
6.- La Soberanía	122



### CAPÍTULO III

#### LA ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO

1.- Legislación Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional y la Creación de: ¿Un Nuevo Sistema Económico?	127
2.- El Liberalismo Social	128
a) Alternativa del Desarrollo Económico de México.	130
b) En Otros Países	132
c) Base para la Elevación del Nivel de Vida de la Población	135

### CAPÍTULO IV.

#### CONCORDANCIA ENTRE EL TEXTO ACTUAL DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y EL LIBERALISMO SOCIAL.

1.- Constitucionalización del Liberalismo Social	138
2.- La Propiedad y el Liberalismo Social	140
3. -El Problema Agrario y el Liberalismo Social	143
4.- El Subsuelo y el Liberalismo Social	148
5.- La Explotación de Recursos Naturales y el Liberalismo Social	150
CONCLUSIONES	154
BIBLIOGRAFÍA	158

## PREFACIO

Asomarnos a la realidad del ser económico, resulta harto complejo, más aún cuando se trata de comprenderla dentro del deber ser jurídico, sin embargo, hemos querido presentar esta investigación para tratar de demostrar como "ser" y "deber ser", no tienen por qué estar reñidos cuando se los comprende integralmente y no como una mera entelequia de teorización racional, sino en la cotidianeidad que afecta y especta a las necesidades materiales de las personas físicas y jurídico-colectivas.

En consecuencia, en el presente trabajo, pretendemos mostrar la realidad económica de México, en los aspectos fundamentales que matizan su estructura y que son comprendidos a su vez por un artículo de la Ley Fundamental; el 27, con lo que se abordan los grandes temas económicos y jurídicos de la Nación, tanto en lo general -si pensamos en macroeconomía- como en lo individual, si nos referimos a la microeconomía.

Las tesis a probar, respecto del tema en estudio son: a) Cuáles hipótesis planteadas por la corriente económica del Liberalismo Social, son aplicadas en el marco legislativo del Artículo 27 Constitucional y sus leyes reglamentarias; b) Su eficacia en la consecución de sus fines; c) La legitimación en el marco de las garantías individuales en general; d) El progreso o retroceso en los Planes Nacionales de Desarrollo; y, e) La viabilidad jurídico legislativa de las reformas en relación con la realidad económica globalizada que nos absorbe .

La metodología de trabajo empleada se basa en dos principios: el inductivo primero, donde a partir de un marco general del texto del artículo 27 de la Carta Magna y de su lectura total, reflexionaremos sobre las corrientes económicas que han regido el marco de la propiedad, y la detentación de los

medios de producción, así como su orientación política y social; para luego ir al método deductivo en donde probaremos, en cada uno de los aspectos que comprenden la regulación de los medios de producción -suelo, subsuelo, recursos forestales, pesqueros, acuícolas, silvícolas, agrícolas, ganaderos, petroleros y energéticos- la fuerza fáctica de las normas jurídicas en cuanto a su heteronomía, bilateralidad y coercitividad. Para ello, nos apoyaremos en el método dialéctico-mayeúutico, donde a través de cuestionamientos de los textos legislativos compararemos con nuestra realidad jurídico económica, las bondades con las que las teorías del Liberalismo Social han preñado el texto Constitucional.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS

#### 1.- Surgimiento y evolución histórica del artículo 27 Constitucional.

Dentro del Derecho, como disciplina social, existen diversas fuentes de su creación, a saber: reales, formales e históricas según lo apunta García Maynez en su Introducción al Estudio del Derecho.<sup>1</sup> En la presente investigación consideramos de gran importancia e imposible de ser soslayada, la fuente histórica; en tanto que para hacer la exégesis adecuada de la legislación vigente es necesario conocer su espíritu inspirador y la realidad social y económica de determinadas épocas, para que respecto de un mismo problema jurídico varíe la legislación.

Es por ello que en el desarrollo de nuestro trabajo recepcional, haremos un breve estudio en este primer capítulo de las condiciones económicas y sociales que han prevalecido en el México Independiente en relación con los problemas jurídicos, como lo son: la explotación de los recursos naturales, la propiedad agraria, la transferencia de tecnología, entre otros; a fin de lograr una explicación de lo que le ha dado forma al actual texto del artículo 27 Constitucional, de sus leyes reglamentarias, y la necesidad de que se reformen o se apliquen los instrumentos más prácticos para su cumplimiento y realizar el desarrollo pleno de la economía y el Derecho económico nacional.

---

<sup>1</sup> García Mynes, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, editorial Porrúa Décima novena Edición, 1979. p. 51

Considerando lo apuntado en el primer párrafo, aseveramos que no hay mejor fuente histórica que nos de la luz del conocimiento de la realidad presente que los documentos, y sobre todo, el derecho positivo que estuvo vigente en un momento y espacio determinado. Es necesario aclarar, que consideramos sólo al México Independiente, toda vez que es a partir de 1821 que hubo un Estado Libre y Soberano que pudo darse una legislación, y pudo tener en ella la idiosincrasia de su pueblo y la capacidad de sus hombres arraigados a la nacionalidad mexicana.

**a) Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.**

En la lucha por lograr la soberanía de México y el desarrollo pleno de sus derechos, en 1814 se formó el congreso provisional que recibió el nombre de Supremo Congreso Mexicano, el cual, promulgó en la sesión legislativa del 22 de octubre de 1814 en Apatzingán un documento que habría de ser el elemento esencial para sacudirse la dominación extranjera y, al decir del propio Congreso, “substituiría al despotismo de la monarquía española por un sistema de administración que reintegraría a la Nación en el goce de sus augustos e imprescriptibles derechos conduciéndola a la gloria de la independencia y a la prosperidad de los ciudadanos”<sup>2</sup>; como se habría de manifestar en el mismo Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, que también habría de ser conocido como Constitución de Apatzingán, en el que participaron personajes como el generalísimo Don José María Morelos y Pavón.

<sup>2</sup> Zárate, Julio, México a Través de los Siglos. (Decreto para la Libertad de la América Mexicana). Tomo III Editorial Grollier. 10a. Edición, México, 1983 p. 873.

En el capítulo V de dicho, documento, se hace mención de las garantías individuales de igualdad, seguridad jurídica, propiedad y libertad, siendo de destacarse para los efectos de la presente tesis, los artículos 34 y 35 que a continuación se transcriben:

“Art. 34.- Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y a disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravengan a la ley”.<sup>3</sup>

“Art. 35.- Ninguno debe ser privado de la menor porción de tierras que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a una justa compensación”.<sup>4</sup>

De lo anterior advertimos, que no se enuncia cual habría de ser el uso de la tierra, no se establecen las modalidades de la propiedad, ni se menciona el uso de los recursos naturales; sólo se menciona la causa de utilidad pública para el caso de expropiación característica, que como hemos de ver más adelante, es latente hasta nuestros días. Así mismo, nos percatamos en los artículos transcritos que, siendo predominante el conservadurismo y subyaciendo el matiz religioso, no se habla de la productividad de las propiedades, con lo que se dio pábulo a que subsistiera el latifundio de la época colonial, y que permanecieran grandes extensiones de tierra en manos de la Iglesia Católica, la que además era reconocida como oficial en el artículo primero de ésta Constitución de Apatzingán.

---

<sup>3</sup> Zárate Julio, Op. Cit. p. 780

<sup>4</sup> *Ibidem*.

### **b) Constitución Federal de 1824.**

Ya instaurada la República en el México Independiente, el 4 de octubre de 1824, el Congreso Constituyente de México le da a la Nación su primera Constitución, en la cual los diputados constituyentes se olvidaron por completo de la parte dogmática y sobre todo, de las garantías individuales, no mencionando forma alguna de explotación ni modalidades impuestas a la propiedad; sí, en cambio, prevaleció el poder eclesiástico haciendo obligatoria la religión católica a la cual protegerían las leyes “sabias y justas,”<sup>5</sup> prohibiendo el ejercicio de cualquier otra. Resulta de gran importancia hacer esta referencia, dado que a la postre resultaría base del conflicto entre la Iglesia y el Estado para su separación, amén de origen de las divergencias políticas, económicas y jurídicas entre liberales y conservadores.

Al igual que la de Apatzingán, la Constitución del 24 permite el latifundio y las tierras ociosas en manos de la iglesia, prevaleciendo la causa de utilidad pública para la expropiación, como lo refleja el artículo 112 fracción III: “El presidente no puede ocupar la propiedad de ningún particular ni turbarlo en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de causa de utilidad general tomar la propiedad de un particular 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 y elegidos por ella y el gobierno”.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Labastida Horacio, Documentos para la Historia del México independiente, Reforma y República restaurada 1825-1877, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824. Editorial Miguel Angel Porrúa, 2a edición, México, 1988. p. 131.

<sup>6</sup> Idem p. 143.

**c) Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana.**

A partir de la instauración de la República y durante varias décadas, México estuvo sujeto a envidias políticas, a intereses mezquinos, a pugnas partidistas e ideológicas, teniendo presidentes interinos, ya de una tendencia ya de otra, lo que originó la legislación y contralegislación, regulación y desregulación de diversas situaciones jurídicas provocando el caos político, social y económico.

Un problema fundamental de la desorganización legislativa lo fueron las leyes de colonización que se expidieron tanto por liberales como por conservadores, y que a la postre dio pábulo a que México perdiera más de la mitad de su territorio. A ello contribuyó uno de los personajes más amargamente recordados por la historia patria, el dictador Don Antonio López de Santa Anna, a quien por haber violado durante su mandato constantemente las garantías individuales y puesto en peligro la soberanía nacional, el general Juan Alvarez promulgó en su contra el 1o. de marzo de 1854 el Plan de Ayutla, mismo que sería reformado por el Plan de Acapulco, y en el cual se desconocía al general Santa Anna en el ejercicio del poder público y cesaban los efectos de las leyes vigentes incluyendo la Constitución del 24, quedando sujeta la nación a lo que dispusiera el Congreso Extraordinario, hasta en tanto no se estableciera un nuevo constituyente.

El 15 de mayo de 1856 el general Don Ignacio Comonfort, quien fungía como presidente sustituto de la República Mexicana y de conformidad con lo pactado en el Plan de Acapulco, decretó el Estatuto Provisional de la República



Mexicana, que como su nombre lo señalaba, substituiría a la Constitución de 1824 provisionalmente hasta en tanto el Congreso Constituyente aprobara una nueva.

En dicho estatuto hay una sección, la V que habla de las garantías individuales y los artículos 62 al 71 de la garantía de propiedad, pero no hace referencia ninguno de ellos a la forma y uso de la tierra ni de los recursos naturales, a la explotación y comercialización de la propiedad y sus frutos, ni le impuso límites; sólo encontramos latente el derecho del Estado a la expropiación por causa de utilidad pública.

#### **d) Ley de Desamortización de Bienes de la Iglesia y de Corporaciones.**

El 25 de junio de 1856 el general Ignacio Comonfort, presidente interino de la República Mexicana, promulga la Ley de Desamortización de Bienes de la Iglesia y Corporaciones, propuesta por Don Sebastián Lerdo de Tejada -su ministro de hacienda-documento que le dio a México la posibilidad de avanzar en su desarrollo económico. En sus considerandos señala: "...que uno de los mayores obstáculos para el engrandecimiento de la nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de propiedad, raíz y base fundamental de la riqueza pública..."<sup>7</sup>.

Este evento legislativo si bien no mesura el latifundio, sí permite que las que se llamaron "tierras de manos muertas" comenzaran a producir y a generar insumos para las haciendas o rancherías y sus habitantes.

---

<sup>7</sup> Labastida, Horacio, Op. Cit. p. 211.

La Ley de Desamortización o Ley Lerdo, tuvo los siguientes objetivos:

1. Desaparecer el error económico de mantener estacionada la propiedad con lo que se impedía el desarrollo de la industria y de las artes.<sup>8</sup>
2. Movilizar la propiedad raíz, a fin de establecer un sistema tributario cuyos productos, sin cegar las fuentes de riqueza pública, abastecieran las necesidades del gobierno y abolir las gabelas que entorpecían el comercio y el desarrollo de la agricultura, las artes y la industria.<sup>9</sup>

Así pues, las corporaciones civiles y religiosas no tuvieron más propiedades que aquellas destinadas a su fin y el gobierno adquirió fuerza económica para apoyar la inversión particular.

#### **e) Constitución Política de 1857.**

Una vez triunfante el Partido Liberal, luego de enfrentamientos armados que se habían dado desde 1824 con el Partido Conservador, se reunió a los más destacados hombres públicos de México a fin de que elaborasen la nueva Carta Magna, y así el 5 de febrero de 1857, en la Ciudad de México se promulgó la nueva Ley Fundamental. En este documento se puso de manifiesto la victoria del pensamiento liberal, pero se reconocieron y reintegraron al documento las garantías individuales que sólo en las Siete Leyes de 1836 -"leyes

---

<sup>8</sup> Labastida, Horacio Op. Cit. p. 211.

<sup>9</sup> Idem p. 222.

conservadoras”- se habían consagrado; pero es también en este documento donde encontramos el antecedente más directo de nuestro actual artículo 27 Constitucional, el que por cierto lleva el mismo numeral.

Dicho artículo Constitucional manifestó primeramente el otorgamiento de la garantía individual de propiedad y además integró al texto Constitucional dentro de este artículo 27, gran parte de la esencia de la Ley de Desamortización de Bienes de la Iglesia. El texto decía de la manera siguiente:

“Art. 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causas de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación, los requisitos con que ésta haya de verificarse. 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 inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.”<sup>10</sup>

Así pues, a partir de 1857, la institución jurídica de la propiedad se eleva a rango constitucional, como consecuencia de la doctrina ius-naturalista que proclama la consubstancialidad de los derechos del hombre con su propia personalidad así como su carácter supraestatal<sup>11</sup> siendo el individuo y sus derechos el principal objeto de la tutela del Estado Mexicano.

---

<sup>10</sup> Labastida, Op. Cit. p. 222

<sup>11</sup> Burgoa Orihucla, Ignacio, Las garantías Individuales, Editorial Porrúa. 11a. Edición, México, 1978. p. 257.

En este orden de ideas la propiedad está reglamentada en esta época bajo principios estrictamente individuales, la conformación de los preceptos contenidos en el artículo 27 de la Constitución en comento, no toma visos de garantías sociales como tales sino hasta 1917, y mucho menos se tratan los temas de la producción económica, ni de lo agrario, haciendo únicamente mención de la expropiación por causa de utilidad pública, que como hemos visto, ha sido la constante en la legislación mexicana.

#### **f) La Constitución de 1917.**

Arduo, intenso, apasionado, violento en ocasiones, preñado de juicios serenos y coherentes en otras, así fue el proceso legislativo del Constituyente de Querétaro durante mes y medio de gran actividad. En las sesiones participaron hombres de diversas ideologías, diferente preparación cultural y diferentes actividades productivas; la mayoría de ellos con el objetivo de crear una estructura política y un nuevo sistema de instituciones jurídico-económicas que logran el progreso de México.

El diario de los debates de las sesiones del congreso constituyente registra amplísimas ponencias en las que se trataron los siguientes temas:

- I. La propiedad originaria de tierras y aguas de la Nación y el derecho de ésta a imponer modalidades.<sup>12</sup>
  
- II. El aprovechamiento y usufructo de tierras y aguas, y otros recursos naturales.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> D. O. 5 de febrero de 1917. p. 150.

<sup>13</sup> *Ibidem*

III. La imposición de límites a la propiedad y con ello la prohibición del latifundio;<sup>14</sup> éste último había sido respaldado por la dictadura porfirista con la Ley Sobre Colonización y Ocupación de Baldíos, creándose las nefastas compañías deslindadoras y permitiendo la concentración de grandes superficies de tierra, tanto de capitalistas nacionales como extranjeros, y aún más; afectando la propiedad comunal de los pueblos y la de los ayuntamientos so pretexto de deslindar, acotar, valuar y poblar los terrenos baldíos, sin reconocer los derechos de los propietarios y poseedores de la tierra.

Los debates sobre la afectación a los latifundios fueron fundados doctrinal y jurídicamente en gran medida por la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, la cual ponía de manifiesto la imperiosa necesidad de la política económica de entregar las tierras a los pueblos, afectando las grandes propiedades, ya restituyéndolas por justicia o dotándolas por necesidad respetando en todo momento la pequeña propiedad, a fin de que formaran parte activa de la vida productiva y las transacciones mercantiles.

IV. El monopolio del Estado en la explotación de minerales y componentes depositados en la tierra, pero, de naturaleza distinta a ésta.<sup>15</sup>

V. El dominio directo de la Nación sobre las aguas territoriales y la aplicación de la soberanía.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> D.O. 5 de febrero de 1917.p. 150.

<sup>15</sup> *Ibidem.*

<sup>16</sup> *Ibidem.*

VI. La concesión del Estado, hecha a personas físicas y morales que estando constituidas conforme a las leyes mexicanas, explotaron yacimientos minerales del subsuelo y obtuvieron provecho de las aguas territoriales.<sup>17</sup> Esto permitió que se consolidaran empresas como la minera y la petrolera.

VII. Se establecieron las condiciones y prescripciones con las cuales se tuvo capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas de la Nación, reservándole este derecho exclusivamente a los mexicanos y excepcionalmente a los extranjeros con la condición de que no invocaran la protección de sus gobiernos.<sup>18</sup>

VIII. Restricciones para personas morales para detentar el dominio de la propiedad destinada exclusivamente a la realización de sus fines.<sup>19</sup>

IX En la fracción II del párrafo séptimo se incorporó la Ley de Desamortización de Bienes de la Iglesia de 1856, estableciéndose lo siguiente:

“Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. Las pruebas de presunciones serán bastantes para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la

---

<sup>17</sup> D.O 5 de febrero de 1917. p. 150.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Idem*. p. 151.

Nación, representada por el gobierno federal, quien determinará los que deben continuar su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación”.<sup>20</sup>

X. Se siguió estableciendo la expropiación por causa de utilidad pública mediante indemnización.

Una vez establecidos los principios Constitucionales del artículo 27 a partir de 1917, se han ido dando modificaciones, de las que mencionaremos sólo las más trascendentes en la vida jurídica y económica del país.

PRIMERA MODIFICACION: Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, abroga la Ley del 6 de enero de 1915, e incorpora algunos de sus apartados al texto constitucional. Se transforma el artículo en sus párrafos iniciales y en dieciocho fracciones. En el párrafo tercero se establece la función social de la pequeña propiedad y la categoría política de los pueblos socializantes quedando comprendido en la denominación de “núcleos de población”; del séptimo párrafo al X, tomada del artículo 3o. de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, se fundamenta la acción

---

<sup>20</sup> D.O. 5 de febrero de 1917. p. 150.

de dotación de tierras y aguas; en la fracción XI, con fundamento en el artículo 4o. de la ley abrogada, se crea una nueva magistratura agraria; en las fracciones XII y XIII, se reseña el procedimiento administrativo de restitución y dotación; la fracción XIV niega a los propietarios afectados por la dotación y restitución el derecho de recurrir al juicio de amparo, limitándolos sólo a demandar la indemnización correspondiente en el lapso de un año; la fracción XV responsabiliza a las autoridades agrarias que afecten a la pequeña propiedad agrícola en explotación; la fracción XVI señala que las tierras dotadas deben fraccionarse para asignaciones individuales; la fracción XVIII faculta al Ejecutivo de la Unión para revisar contratos y concesiones hechos por gobiernos anteriores desde el año de 1876 y que hayan provocado el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, pudiendo declararlos nulos cuando impliquen perjuicio para el interés público.

SEGUNDA MODIFICACIÓN: La sufre la fracción VII, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de noviembre de 1937, precisa que las cuestiones de límites de los terrenos comunales son de jurisdicción federal, con intervención arbitral del Ejecutivo Federal y, en instancia de apelación para interponer el recurso administrativo de inconformidad, la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

QUINTA MODIFICACIÓN: Conocida como reforma Alemán publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de febrero de 1947, comprende las fracciones X, XIV y XV; en la primera introduce la unidad mínima de dotación con superficie de 10,000 hectáreas de riego o su



equivalente en otra clase de tierras. La fracción XIV es ampliada permitiendo a los dueños, poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación que cuentan con Certificado de inafectabilidad para promover el juicio de Amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras y aguas; y la fracción XV establece los límites de la pequeña propiedad en sus diferentes calidades de tierras y tipos de explotación.

NOVENA MODIFICACIÓN: Sólo es de forma, comprende las fracciones VI, XI, XIII, y XVII, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974; se suprime la categoría política de Territorio, y se ajustan los procedimientos dotatorios y los de actuaciones de las Comisiones Agrarias Mixtas sólo a los Estados.

UNDÉCIMA MODIFICACIÓN Y ADICION: De los párrafos tercero y octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, donde se eleva a rango constitucional la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades.

DUODÉCIMA ADICION: Corresponde a las fracciones XIX y XX, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, en la primera se faculta al Estado para establecer estrategias respecto de la impartición de justicia honesta y expedita, garantizando la seguridad jurídica de las tres formas de tenencia de la tierra, apoyando la asesoría legal de los campesinos; en la fracción XX responsabiliza al Estado para promover el desarrollo rural integral, generando empleos, capacitando y otorgando los conductos para el bienestar de la población campesina.

Por reformas de 1987 se adicionó el párrafo tercero atribuyendo al Estado la obligación de “preservar y restaurar el equilibrio ecológico”, función de alta prioridad ya que el hombre debe vivir en un ambiente propicio para desarrollar sus facultades.

Expuesto lo anterior, entremos ahora a la exégesis breve de las últimas reformas al artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992 en donde se encuentran intrínsecos los principios del Liberalismo Social; situación ésta, que explicaremos más adelante.

Por decreto presidencial del 3 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mismo mes y año, se declaran reformados: el párrafo tercero y las fracciones IV, VI primer párrafo, VII, XV, XVII, adicionados los párrafos segundo y tercero de la fracción XIX, y derogadas las fracciones X a la XIV y XVI del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con estas reformas y modificaciones a las leyes reglamentarias como lo son: La Ley Agraria, La Ley de Pesca, La Ley de Minas y La Ley Forestal, se pretendió cumplir con los siguientes objetivos:

1. Acrecentar la justicia y la libertad del campesino.
2. Elevar a rango constitucional las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra.

3. Fortalecer la capacidad de decisión de los ejidos y comunidades, garantizando su libertad de asociación y derechos sobre su parcela.
4. Proteger la integridad territorial de los pueblos indígenas y fortalecer la vida en comunidad de los ejidos y comunidades.
5. Regular el aprovechamiento de las tierras de uso común de ejidos y comunidades, y promover su desarrollo para elevar el nivel de vida de sus pobladores.
6. Fortalecer los derechos del ejidatario sobre su parcela, garantizando su libertad y establecimiento de los procedimientos para darle uso y transmitirla a otros ejidatarios.
7. Establecer las condiciones para que el núcleo ejidal, pueda otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela.
8. Establecer los tribunales agrarios autónomos para dirimir cuestiones relacionadas con límites, tenencia de la tierra y resolución de expedientes rezagados.
9. Culminar el reparto agrario o revertir el minifundio.
10. Mantener los límites de la pequeña propiedad forestal a efecto de lograr el aprovechamiento racional de los bosques.

11. Permitir la participación de las sociedades civiles y mercantiles en el campo, ajustándose a los límites de la pequeña propiedad individual
12. Sumar a la agricultura las demás actividades rurales como áreas de producción industrial, las que deben encaminarse a acciones de fomento y desarrollo económico.

La tendencia ideológica del Liberalismo Social en las reformas antes citadas, queda manifestada en la exposición de motivos, reconociendo que el campo es el ámbito de acción para la productividad y el desarrollo económico del país. “De su vida se heredan tradiciones, sentido de pertenencia y comunidad. De él surgieron las luchas agrícolas que marcaron la historia de México y contribuyeron a definir los objetivos nacionales...”

“...La modernización nacional está vinculada con fines superiores: soberanía, justicia, libertad y democracia. Se busca tener una nueva actitud y mentalidad hacia el campo...”

Actualmente los principios constitucionales que rigen el artículo 27 son los siguientes párrafos:

Primero: Propiedad de la tierra originaria de la Nación (teoría patrimonialista).

Segundo: Expropiación por causa de utilidad pública.

Tercero: Imposición de modalidades a la propiedad

Regulación del aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación.

Ordenación de los asentamientos humanos.

Preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Fraccionamiento de latifundios.

Reglamentación de la organización y explotación de ejidos y comunidades.

Fomento de las actividades económicas del medio rural, como son: la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la minería, etc.

Abrogación de los principios de creación de nuevos centros de población agrícola, y de dotación de tierras y aguas a los núcleos de población.

Cuarto: Dominio directo de la Nación sobre recursos naturales del subsuelo, plataforma continental, zócalo submarino y espacio aéreo.

Quinto: Dominio directo de la Nación sobre las aguas de los mares, lagunas, ríos, esteros, etc.

Sexto: Concesionamiento del Estado para el aprovechamiento de los recursos a que se refieren los anteriores párrafos.

Libre intervención de capitales privados en la explotación del petróleo y la energía eléctrica.

Séptimo: Generación de energía nuclear por parte del Estado.

Octavo: Ejercicio de la soberanía Nacional.

Jurisdicción en la zona económica exclusiva fuera del mar territorial.

Noveno: Establecimiento de las prescripciones bajo las cuales se rijan la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas. Este párrafo que prácticamente fue incorporado de la Ley de Desamortización de Bienes de la Iglesia y de Corporaciones de 1856, es quizá en la reforma en comento uno de los de mayor impacto económico y social y en consecuencia de trascendencia medular para el desarrollo jurídico-político de México.

Capacitación a las sociedades mercantiles por acciones para adquirir en propiedad terrenos rústicos.

Aceptación y regulación de la participación de capitales extranjeros en dichas sociedades mercantiles.

Regulación de las formas de tenencia de la tierra.

Creación de un tribunal agrario para dirimir controversias del orden rural.

Hecho este análisis de la evolución jurídica de la garantía de propiedad y su relación directa con la evolución económica en los rubros agrícola, ganadero, forestal, minero, pesquero y energético, nos atrevemos a afirmar que se ha dado un gran avance en cuanto a figuras jurídicas se refiere, pero consideramos que a los bienes del comercio que provienen de la naturaleza, no basta con asegurarles un título de propiedad o regular su tenencia, es menester además promover su producción y hacer que se cumpla la cadena económica: distribuyendo los bienes que la naturaleza ha proveído con base en el trabajo y

para lograr con ello una distribución equitativa de la riqueza. En este sentido la reforma del 6 de enero de 1992 hecha al artículo 27 constitucional tiene el mérito de “ordenar el fomento de las actividades económicas del medio rural” y por otro lado el, que en la exposición de motivos, previa a la reforma citada, se cuestionara el legislador qué objeto tenía la dotación y restitución de tierras, si con ello proliferaron minifundios que ningún desarrollo económico propiciaron, empero sí el retroceso; por ello la trascendencia de culminar el “reparto de tierras y revertir el minifundio” y de ahí también la importancia de la inversión de sociedades mercantiles. Estas últimas ideas tomadas de la exposición de motivos de la reforma, son prueba de la revitalización del liberalismo social.

Por otro lado, cierto es que gran parte del artículo 27 encierra el tema agrario, pero ha sido precisamente esa la causa de que se haya soslayado en 170 años, ya que México cuenta con recursos tan o más importantes que los estrictamente agrícolas. Sí, es en la tierra donde se encuentra la riqueza nacional, pero invirtiendo y produciendo en todos los rubros y haciendo uso de las tecnologías sobre las materias primas.

## **2.-Los Sistemas Económicos Instituidos en México de la Independencia hasta Nuestros Días.**

La historia de las doctrinas económicas en el México Independiente, ha sido muy diversa y controvertida, y en la mayoría de las épocas han sido inspiradas por pensamientos extranjeros aunque siempre matizados por la idiosincrasia de los intelectuales y hombres públicos de México.

Al consumarse la independencia de México, se dieron dos grandes corrientes ideológicas que a la vez influyeron en la vida jurídica-política del país que fueron: el conservadurismo y el liberalismo; veamos qué los inspiraron, quiénes fueron sus principales representantes, cuáles fueron sus principales postulados y cómo influyeron estas ideas en el quehacer jurídico y económico de la Nación.

Así como al derecho romano debemos instituciones jurídicas del derecho civil y mercantil, que con mínimas variaciones aún se encuentran vigentes; a Francia debemos gran parte de nuestras instituciones económico-jurídicas. La Revolución Francesa y las ideas de Gurnay, Quesnay, Diderot, Marat, Rousseau, Voltaire, Montesquieu y en fin, una pléyade de grandes pensadores, generaron primero en Europa (Francia, Inglaterra y España) y luego en América, principalmente en México y en Estados Unidos de Norteamérica, conceptos como la igualdad, la libertad y la propiedad.

Efectivamente, la Revolución Francesa determinó, en sentido positivo y negativo, el ritmo del pensamiento político en el México Independiente: desenvolvimiento de las doctrinas democrático-liberales por una parte, y en oposición las ideas contrarrevolucionarias partidarias del orden y el respeto de las tradiciones y enemigas de los cambios violentos. Enfrente de las ideas democrático-liberales, producto del pensamiento de Locke y de Rousseau, aparecen las ideas de tradición nacional y conservadoras que propugnaban por el respeto a la continuidad, sin que por ello hubieren dejado de tener plena conciencia de la evolución.



### a) Conservadurismo

El conservadurismo se constituyó en una actitud política opositora a los cambios violentos, respetuosa fundamentalmente de la tradición nacional, que desde la “categoría del devenir histórico” aceptaba que dicha tradición podía cambiar, pero que el cambio debía de ser paulatino, evolutivo.

Sin duda alguna dos fueron las fuentes que inspiraron y consolidaron el conservadurismo mexicano, a saber: los fisiócratas y el pensamiento de Edmundo Burke “padre de las ideas políticas conservadoras”.

La concepción esencial del sistema de los fisiócratas se fundó en el orden natural, el orden establecido por Dios para el bienestar familiar, es decir, para los fisiócratas las leyes son irrevocables y poseen la esencia de los hombres y de las cosas, por voluntad de Dios; siendo pues las leyes que nos rigen, leyes naturales.

Los fisiócratas manifestaron que el orden natural se conoce por la evidencia de las cosas, para ellos la organización política, social y económica, está predeterminada y es preciso “conformarse con el rol que nos ha tocado jugar”; por lo tanto cada individuo sabrá encontrar naturalmente el camino que le sea más ventajoso, y lo encontrará libremente sin que haya una fuerza coercitiva.

En este orden de ideas, los fisiócratas estimaron que la clase propietaria de la tierra y de los títulos por los cuales ejercieran soberanía debía seguir

siendolo, al igual que los súbditos siempre deberían ser súbditos, con lo cual -opinaban- se mantiene el orden natural de las sociedades humanas y no hay ninguna necesidad de emplear la violencia para determinar a cada uno a buscar su propia utilidad.

Así, el sistema de intervención del estado ideal para los fisiócratas era el de una autoridad despótica representada en una monarquía hereditaria con un poder centralizado, único y todopoderoso. “Que la autoridad soberana sea única y superior a todos los individuos de la sociedad y a todos los empeños injustos de los intereses particulares. El sistema de contrafuerzas en un gobierno es una opinión funesta”.<sup>21</sup>

Pero Quesnay y los mismo fisiócratas resultaron paradójicos en sus postulados porque a la vez que pugnaban por la autoridad despótica, lo hacían por el famoso “laissez faire, laissez passer”, dejar hacer, dejar pasar,” ese es el orden natural y el hombre no tiene más que acatarlo”. Fue el doctor Francois Vincent Quesnay quien afirmaba que “...se debe obtener el mayor aumento posible de bienestar con la mayor disminución posible de gastos, es la perfección de la conducta económica”.<sup>22</sup> Con esta idea queremos llamar la atención de nuestros lectores para destacar otro elemento de la doctrina fisiocrática que fue la idea del producto neto. Lo que Quesnay nos expresa en ese pensamiento, es que toda operación productiva implica, necesariamente, un determinado número de dispendios que se deducen de la anterior riqueza

---

<sup>21</sup> Gide, Carlos y Rist. Historia de las Doctrinas Económicas, 2o. Edición, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1949, p.55.

<sup>22</sup> Idem p. 28.

creada en ese transcurso de la operación productiva, y el excedente que resulta, es la riqueza real, lo que se conoce como producto neto.

Es este sentido y retomando la idea del dejar hacer, dejar pasar, no se trata de que el estado no haga nada, sino que establezca el libre juego “fair play” entre particulares sin temor de que los intereses de éstos choquen entre sí, ni sean perjudiciales al interés general, es decir, sólo a través del “orden natural evidente”, suprimiendo trabas a la producción y al comercio, asegurando los derechos de propiedad y libertad, a fin de que el producto neto se transforme en aumento de la riqueza individual y estatal.

Bajo estos conceptos de la propiedad, la producción, el producto neto y la circulación de las riquezas; Quesnay distinguiría tres clases sociales por su importancia económica:

- 1a. La clase productora, compuesta únicamente por los agricultores (y probablemente también por los pescadores y mineros).
- 2a. La clase propietaria, integrada no solamente por los propietarios del suelo, sino también por todos los que ejercen soberanía por un título cualquiera; así se patentiza la supervivencia de la idea feudal, que liga la soberanía a la propiedad.
- 3a. La clase estéril, que comprende la industria, el comercio, la servidumbre y las profesiones liberales.

Sobre esta última clase los fisiócratas expresaban que es la clase que deduce y retiene dos quintas partes de la renta nacional, sin suministrar nada a cambio. Acaso pudiera suponerse que al poner tan claramente de relieve el parasitismo de la mencionada clase, Quesnay y sus sucesores hacían una obra de tendencias socialistas, y sin embargo nada más lejos de su ánimo.

Pero precisamente por estas afirmaciones paradójicas, decayó la doctrina fisiócrata y dio pábulo a que la clase burguesa, naciente en esa época, luchara por la libertad, la igualdad y la propiedad no sólo de la tierra, sino del producto, de su trabajo: aunque esto claro está, no fue producto de la inercia del “orden natural” sino influencia del movimiento de ilustración que con sus ideas de supervaloración del progreso, la exagerada fe en la reformas, así como la creencia en la unidad del género humano y en su capacidad para ser educado uniformemente, con el propósito de poner, en su totalidad, al mismo nivel particularmente lo político y lo social.<sup>23</sup>

Así pues, la Revolución Francesa no fue sino, la aplicación en el campo político y social de las ideas de la Ilustración y, con ello, la realización violenta del espíritu revolucionario. La ruptura del orden, el desprecio por lo tradicional y la voluntad firme de destruirlo todo, aunado al impulso vehemente y violento de reformas, de progreso, en virtud de una ley social que estableciera el nuevo orden.

A partir de ese momento surge el conservadurismo como reacción en contra de las ideas, de las tendencias y realizaciones liberales de la Revolución Francesa; su creador fue el irlandés Edmundo Burke, y su primer postulado: la

---

<sup>23</sup> Gide, Carlos y Rist, *op. cit.* p.p. 33 y 34

conservación, el respeto por las cosas establecidas y sancionadas por el tiempo; la tradición.

En contra del derecho abstracto, Burke opone la experiencia, el sentido del pasado, la herencia de los prejuicios y las circunstancias. Surge de esta manera una noción propia y peculiar de la naturaleza: para Burke el desenvolvimiento histórico es igual a la naturaleza; y, el sentido de tradición histórica conduce, lógica y necesariamente, a la nación política experimental.<sup>24</sup>

Las cosas, según Burke, “tienen una manera natural de operar y es por ello necesario que se les deje actuar libremente; los hombres no deben de tratar de intervenir en su curso; se les debe dejar libres y las cosas encontrarán por sí mismas, el orden que les conviene”.<sup>25</sup>

También critica Burke, el radicalismo igualitarista de los revolucionarios franceses argumentando que la igualdad es antinatural y que la verdadera igualdad consiste en la felicidad que se encuentra en la virtud, en todas las situaciones y grados de la escala social. Al respecto nos explica:

“Si toda sociedad civil tiene por objeto beneficiar al hombre, todas las ventajas que la sociedad consigna, son derechos que adquiere. La sociedad así es una institución de beneficencia regulada. Los hombres tienen derecho a criticar por qué existen esas normas; tienen derecho a la justicia, tienen derecho a los frutos de su trabajo, tienen derecho a conservar lo que sus padres han

---

<sup>24</sup> Noriega Cantú, El Pensamiento Conservador y Conservadurismo en México, Editorial UNAM, 1992, p. 52.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

adquirido; en resumen, en esta asociación todos los hombres tienen iguales derechos, pero no derecho a cosas iguales, no a las mismas cosas”.<sup>26</sup>

Por último, otro de los puntales de la tesis del conservadurismo mexicano, aportada por Burke, fue la necesidad de la existencia de la aristocracia dentro de la sociedad; al respecto afirmaba: “...la naturaleza ha provisto a la sociedad de los elementos necesarios para la formación de la aristocracia... es un hecho natural el que la masa de los hombres esté mal dotada para el ejercicio del poder político y, así mismo, está escrito en la eterna naturaleza de las cosas que, por diversas causas, pocos hombres están mental, física y espiritualmente conformados para la jefatura social; es por ello que los aristócratas, que son los más sabios, los más expertos y los más ricos, tienen que guiar, iluminar y proteger a los más débiles, los más ignorantes y los más pobres.”<sup>27</sup>

Tales fueron las tesis que inspiraron la ideología de los hombres con tendencias conservadoras que intervinieron en el movimiento armado de la independencia de México, en su mayoría criollos que estaban acostumbrados y convencidos de que el sistema de gobierno virreinal era el adecuado y que la independencia de la Península sólo debía ser económica. Así pues, propugnaron en los debates del Congreso Constituyente de 1824 por lo siguiente:

1. La Nobleza habría de ser substituída por la aristocracia; ésta, estaría conformada por el clero y la milicia por ser estas dos clases cultas.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Noriega Cantú, *Op. Cit.* p.55

<sup>27</sup> *Ibidem.*

<sup>28</sup> A éste respecto, Don Lucas Alamán, considerado “padre del conservadurismo mexicano”, menciona

2. La religión tiene una gran importancia para la vida de los pueblos y para guiar su moral y su obrar conforme a derecho debería de existir una religión única y obligatoria que rigiera la conducta de gobernantes y gobernados, y ésta fue la Católica.
  
3. Basados en la premisa de que no “puede haber igualdad entre los hombres cuando éstos no realizan la misma actividad y su objetivo social es completamente diferente” *verbi gratia*: un campesino trabaja para hacer producir la tierra y tener su sustento diario, en cambio, un hacendado es el administrador de esas tierras y el distribuidor de los bienes. Defendieron pues los conservadores la idea de igualdad, pero condicionada al fin social de cada individuo.<sup>29</sup>
  
4. Su idea de la libertad estaba basada en la capacidad económica de las personas, es decir, a mayor cantidad de riquezas mayor libertad, pero no consideraron uno de los factores de la producción de gran importancia; el trabajo.

Para los conservadores la propiedad era reconocida por la herencia, es decir, si sus padres habían logrado el derecho a detentar el usufructo de un bien mediante las tres calidades consabidas del Derecho romano *ius utendi, ius*

---

que el poder político y la dirección del Estado deben ser puestos en manos de clases privilegiadas; sobre todo desde el punto de vista económico, toda vez que ellas son las más interesadas en promover la riqueza y defender sus propios intereses. De esta manera quedaba definida la idea esencial de un sistema de gobierno oligárquico, ejercido por clases privilegiadas.

<sup>29</sup> Sobre este punto, Don Francisco Sánchez de Tagle apuntaba en los debates del Congreso Constituyente de 1836 que: “El día que todo fuera de todos nada sería de nadie” p. 172.

*fruenti et ius abutendi*- a los nuevos mexicanos correspondía la propiedad de estos bienes, sin considerar el trabajo que sobre ellos hubiesen desempeñado otros hombres. (doctrina fisiocrática).<sup>30</sup>

## b) Liberalismo

Como consecuencia de la larga lucha que se desarrolló desde 1821 hasta 1857 y que tuvo como premisa lograr la más adecuada organización político-constitucional de nuestra patria, triunfó la llamada tendencia liberal, que exige que independientemente de quien gobierne, le sea concedida a cada individuo la máxima libertad posible, siempre que siga siendo esto ventajoso al bien común. Los auténticos principios liberales están vinculados insuperablemente con la libertad de la persona. Surge pues, el Liberalismo, como un elemento natural de las revoluciones, tanto en Francia como en México. Al contrario de los conservadores; los liberales pretenden romper con la tradición; pero curiosamente hallan su base ideológica también en la doctrina fisiócrata, de donde se desprende lo paradójico de su pensamiento.<sup>31</sup>

Así las aportaciones hechas por los fisiócratas a la doctrina liberal son:

1. La idea de que el interés personal, confinado en sus propias fuerzas, es suficiente para encontrar lo que es más ventajoso para sí.

<sup>30</sup> Sobre el particular Don Lucas Alamán, en su obra de la Historia de México apunta que: "México sería sin duda un país de prosperidad, porque sus elementos naturales se lo proporcionan, pero no lo será para las razas que ahora lo habitan y como parece destinado a que los pueblos que se han establecido en él, en diversas y remotas épocas, desaparezcan de su superficie, dejando apenas memoria de su existencia". citado por Noriega Cantú, Op. Cit. p. 87.

<sup>31</sup> Reyes Heróles, Jesús, El Liberalismo Mexicano, 3a. Edición. FCE, México, 1994, Tomo 1 pp. 18-36.



2. La idea de que es la libre concurrencia la que establece el buen precio, es decir, el precio más ventajoso para ambas partes.
3. La importancia de la propiedad territorial.
4. La libertad al trabajo.
5. La libertad del comercio interior y todos sus argumentos, que habrán de servir durante un siglo para reclamar la libertad al comercio exterior; y
6. La limitación de las funciones del Estado.

La escuela liberal está preñada de la conjunción de la libertad política y la libertad económica; es decir, la del trabajo y la de los cambios, así como la libertad de prensa. Las ideas liberales, moderadas y radicales, fueron marco significativo del pensamiento del siglo XIX mexicano; a decir verdad en gran parte de su pensamiento, los conservadores manifestaron tendencias a un liberalismo moderado, siendo los liberales radicales un grupo reducido, que hasta la Reforma lograron realizar sus propósitos fundamentales.

“Si bien no carecemos de estudios integrales acerca del Liberalismo Mexicano, ellos, en el aspecto doctrinal, son pobres o parciales: es tal la riqueza y variedad de los acontecimientos del liberalismo, que las ideas que lo animaron y conformaron se desvanecen y a veces se pierden”.<sup>32</sup> Por ello,

---

<sup>32</sup> Reyes Heróles, *Op. Cit.* p. 3.

debemos distinguir el liberalismo filosófico que considera la libertad intelectual en pureza sin obstáculos que la demeriten, del liberalismo económico que exalta la libertad económica fortalecida con el libre juego de la ley de la oferta y la demanda y el principio de la libre concurrencia; y el liberalismo político que consagra la libertad política asegurada en las Declaraciones de Derechos, el sistema de división de poderes y un régimen constitucional de estímulo y protección al interés individual.

El liberalismo estuvo constituido por la exaltación del individuo como factor de progreso social, con las libertades fundamentales, en un libre juego de leyes naturales. En él se manifestó la eficacia de la voluntad individual por el valor de la economía de libre empresa. Ahí el Estado aparece como ordenador de la economía con el único propósito de asegurar las relaciones individuales.<sup>33</sup>

Por su parte, los liberales radicales, se apoyaron en el racionalismo. En sí, el liberalismo fue la política dominante en el siglo XIX; se identificó con el progreso, cimentó la democracia, la política exterior, representó la libertad y la soberanía, patrocinó la obtención de la unidad nacional, así, en el transcurso del siglo XIX el Estado liberal que sólo justificaba su actitud como vigilante del orden social y era estimulador del interés personal, se vió obligado a ceder ante la creciente gravedad de los problemas sociales adoptando la política de la “reforma social”.

Fue el liberalismo también, impulsor del poblamiento de regiones desiertas, *verbi gratia* La Ley de Colonización (Iturbide) y la Ley de

---

<sup>33</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Económico, 3a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1993. P.p. 224-247.

Ocupación de Terrenos Baldíos (Porfirio Díaz), y con ello se redujo la proyección hacia las masas y se incrementó el interés personal, el latifundio y la explotación inicua de los bienes. Esto dio origen a que ante el sistema liberal en declive, surgieran expresiones como las de “liberalismo solidarista”, “demoliberalismo”, y “liberalismo social”, con lo cual el liberalismo se empieza a ver preñado del elemento social que es el motivo del presente estudio y de nuestra propuesta.

Fue en el Congreso Constituyente de 1857 cuando los representantes más destacados como el presidente del Congreso, Ponciano Arriaga e Ignacio Ramírez, hablaron de un Liberalismo Socialista.

Don Ponciano Arriaga, en su “voto particular” sobre el derecho de propiedad, hace un enjundioso estudio donde reconoce en ese derecho su calidad de ser inherente al hombre, pero pedía su reglamentación y proclamaba la función social que tiene la propiedad de la tierra y señalaba: “Precisamente lo que nosotros censuramos en la actual organización de la propiedad, es el que sólo atienda una porción de intereses individuales y que constituya una gran multitud de parias que no pueden participar de la distribución de las riquezas sociales”.<sup>34</sup>

En otra parte, reclamaba garantías para el trabajador: El trabajo y la producción no contribuyen, sino que confirman y desarrollan el derecho a la propiedad. Mientras que la ocupación existe sola, tiene algo de abstracto en cierto modo, de indeterminado a los ojos de los demás, y el derecho que funda

---

<sup>34</sup> Palacios Luna, El Derecho Económico, 5a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1993, pp. 37-18.

es oscuro, pero cuando el trabajo se asocia a la ocupación, la declara, la determina, le da una autoridad visible y cierta. Por el trabajo en efecto, en lugar de poner una mano sobre una cosa inocuada, nosotros imprimimos ahí nuestro carácter, nos la incorporamos, la unimos a nuestra persona. Es esto lo que convierte en respetable y sagrado al trabajo e inteligencia del hombre; usurpar la propiedad que se posee en calidad de primer ocupante es una acción injusta; pero arrebatar al trabajador la tierra que con sus sudores ha regado, es a los ojos del mundo, insoportable.<sup>35</sup>

Otro de nuestros grandes reformadores, Ignacio Ramírez, matizó de ideas socializantes el liberalismo mexicano, y desde esas épocas remotas habló del neoliberalismo.

El liberalismo social, adquiere relevancia constitucional a partir de la carta de Querétaro en 1917, donde establece la propiedad como función social, pilar esencial del sistema de economía mixta que ha construido en su evolución social y política.

Desde el originario artículo 27 constitucional que entrega a la nación el origen de toda propiedad, hasta las últimas reformas constitucionales (1992), la rectoría del Estado ha sido factor determinante de su desarrollo democrático, en cuanto a la legislación secundaria, desde la década de los veinte, el legislador ha venido legitimando la intervención estatal, nacionalizando “sectores estratégicos” como la energía eléctrica, los ferrocarriles, el petróleo y otras áreas.

---

<sup>35</sup> Gide Rist, Op. Cit. pp. 113-115.

### c) El Liberalismo Social.

El maestro Serra Rojas puntualiza que dados los procesos liberales del siglo XIX, la Constitución del 57, la batalla se libró en el Congreso Constituyente de 1917 y una vez más el liberalismo logró mantener férreamente sus viejos principios. Todo parecía indicar que “los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales”. Pero un pequeño grupo progresista del Congreso logró sacar adelante determinadas ideas, como las contenidas principalmente en los artículos 27 y 123 de la Constitución. Además, a cada garantía liberal se le hizo una adición, que limitaba su contenido: los derechos del hombre seguían siendo fundamentales, pero también eran de importancia los derechos de la sociedad. El grupo liberal radical fracasó en sus ideas fundamentales, el grupo revolucionario de 1917 logró imponer su programa de reforma social, es decir, el neoliberalismo o liberalismo social que trata de corregir las contradicciones del sistema liberal y abre paso a lo que se habrá de llamar economía mixta.<sup>36</sup>

A este respecto, el propio Serra Rojas, cita a Don Antonio Carrillo Flores en su obra Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, donde se refiere al concepto de economía mixta señalando que el aparato productivo y la distribución de bienes y servicios está constituida por tres sectores:

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

---

<sup>36</sup> Serra Rojas, Op. Cit. pp. 149-152 *passim*.

“b) El Privado, que actúa de acuerdo a las condiciones del mercado, salvo en lo que está impulsado, restringido o regulado por el poder público.

“c) El Social, formado por los ejidos, los sindicatos las cooperativas, y en general por las empresas que pertenezcan mayoritariamente a los trabajadores”.<sup>37</sup>

Con base en lo anterior, podemos definir a dicha economía mixta, como aquella en la que los medios de producción son indistintamente de propiedad pública o privada, reservándose el Estado aquellos que considera de trascendencia estratégica para la salvaguarda de la soberanía y del propio ejercicio del poder público y desde luego, donde el legislador encamina las reglas económicas de producción y de aprovechamiento de los recursos al interés general y social.

El sector agropecuario en la economía mexicana ha jugado un papel fundamental en su desarrollo. Durante varios años fue el soporte de la administración industrial y del crecimiento urbano, con el aporte de excedentes agrícolas, la transferencia de recursos por la vía de los precios, la comercialización y la emigración de la población del campo a la ciudad.

En la década de los ochenta, la economía mexicana en general y el campo en particular han enfrentado la crisis desde una perspectiva de desigualdad, retraso tecnológico y rezagos sociales en educación, alimentación vivienda, salud, servicios, etc. Las medidas de cambio que orientan nuestra

---

<sup>37</sup> Serra Rojas, Op. Cit. p. 211.

economía hacia una mayor apertura e integración con el comercio a escala internacional, dejaron expuesto al sector a condiciones de inequidad.

Este proceso ha sido determinado por las leyes generales del proceso de acumulación capitalista que opera en las órbitas nacional e internacional, así como por la instrumentación de una política agropecuaria errónea que contribuyó a la generación de la actual crisis por preocuparse más por la regularización de la tenencia de la tierra que por el desarrollo y productividad a través de una política de inversión.

En los años ochenta, las políticas fundamentales del Estado hacia el campo se expresaron en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, mediante las políticas sectoriales de desarrollo rural e integral.

Estas políticas se concretaron en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral bajo la responsabilidad de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de la Reforma Agraria, respectivamente.

El Plan Nacional de Desarrollo referido, señalaba dentro de sus objetivos, la pretensión de mejorar el bienestar de la población rural e incrementar los niveles de producción y productividad mediante la utilización de la fuerza de trabajo y de los recursos naturales y financieros disponibles. Por su parte el Programa Nacional de Reforma Agraria Integral, precisó dentro de sus estrategias y objetivos: la reforma agraria, la regularización de la tenencia de la tierra, la organización y capacitación campesina y el desarrollo agrario. Ello implicó que, sin restarle importancia al reparto agrario, se enfatizara la

regularización de la tenencia de la tierra, además, en los lineamientos generales del programa se consideró la afectación de los grandes empresarios (agricolas y ganaderos) que en ese entonces, concentraban más de 27 millones de hectáreas, de las cuáles se estimó que 14 millones se encontraban en poder de los ganaderos, lo que se constituiría como una opción, un potencial adicional al agrícola del país, debido a la menor disponibilidad de superficie agrícola para satisfacer la demanda interna de alimentos, de materias primas y de productos de exportación para la consecuente captación de divisas.<sup>38</sup>

En congruencia con lo anterior, el Estado desplegó una política agraria tendiente a garantizar la seguridad jurídica para el gran capital agropecuario, tratando de generar las condiciones legales y materiales para estimular e impulsar la asociación y la inversión privada entre ejidatarios.<sup>39</sup>

Así pues, la economía mexicana se ha formado al amparo de una legislación constitucional y administrativa, que celosamente la vigila contra los factores que puedan atrasarla o aniquilarla y pretende que se desenvuelva, no bajo un estricto régimen individualista, sino matizando la acción oficial y privada al resguardo del interés público.

A partir de la Constitución de 1917 y de las reformas que se le han hecho hasta la fecha, se inicia la transformación de la economía nacional, siendo el signo de esta nueva situación, el advenimiento del liberalismo social y la libre

---

<sup>38</sup> Arroyo Pablo, Et. al. El Sector Agropecuario en el Futuro de la Economía Mexicana, Ed. Fundación Friedrich Naumann, Fac. Economía, UNAM, México, 1991, pp. 29-31

<sup>39</sup> PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000. D.O.F. 21 de mayo de 1995. PP. 70, 73.



inversión en el uso de la tierra, el agua, los productos del subsuelo, el espacio, el mar territorial y la energía, con la salvaguarda de la zona económica exclusiva, la plataforma continental, el petróleo, la energía eléctrica, la energía nuclear y otras ramas.

## CAPITULO II

### CONCEPTOS Y DOCTRINAS FUNDAMENTALES DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

#### I.- La Propiedad.

##### a) Regímenes de propiedad

La palabra propiedad, proviene del latín *propietas* que da la idea de aproximado y adherencia entre las cosas. En el sentido jurídico-económico, la propiedad representa la relación de dependencia en que se encuentra el hombre respecto de las cosas y objetos que le sirven para satisfacer sus necesidades. En este orden de ideas, la propiedad de bienes implica necesariamente, un beneficio en todos los órdenes de la economía y principalmente en los factores de la producción, a saber: la naturaleza, el trabajo y el capital. Sobre estos últimos conceptos ahondaremos en su oportunidad, bástenos por ahora el tener determinado el concepto de que la propiedad se puede dar tanto en la naturaleza, que como elemento de la producción, contiene una variada serie de problemas jurídicos y económicos, entre los que destacan; el de la renta, la rotación de tierras y cultivos, la propiedad, la posesión, el uso y la tenencia de la tierra, las concesiones de fundos mineros, las servidumbres, la constitución y reparto de ejidos y parcelas, etc.<sup>40</sup> como en el capital, al que no sólo se le debe representar como dinero

---

<sup>40</sup> Domínguez Vargas, Sergio, Teoría Económica, 10a. Edición Editorial Porrúa, México, 1986. Sobre el particular, señala el maestro Domínguez que lo que a la economía le interesa de la naturaleza, es avocarse al estudio del medio ambiente, materias primas, fuerzas motrices, tracción de los animales, así como de los conceptos de tiempo y espacio referidos, en cuanto condicionen nuestra conducta económica. p. 52.

en efectivo, sino que puede ser materia prima, instrumentos o maquinaria, anticipos que se proporcionan al trabajador ya sea en especie o en dinero, y en suma “ Toda riqueza capaz de producir una nueva riqueza”.<sup>41</sup>

El derecho de propiedad ha sido motivo de arduas y polémicas discusiones doctrinarias, tanto en el campo del derecho como en el de la economía. Aquí nos limitaremos a señalar cuáles han sido los argumentos principales, esbozados por las doctrinas clásicas y modernas, las cuales, nos darán un panorama lo suficientemente amplio que nos permitirá especificar los elementos y las categorías de la propiedad:

Teorías que fundamentan el derecho de propiedad en un *acto individual*, las principales son:

1.- Teoría de la ocupación: Grocio y Puffendorf suponen que en época de primitivo aislamiento, las cosas eran *nullius* y funda el derecho de propiedad en la apropiación que los hombres hicieron de las cosas que necesitaban, y que si bien en un principio tuvo el carácter de ocupación pasajera, se fue convirtiendo en definitiva y permanente, bajo la garantía del respeto de todos a las apropiaciones realizadas por cada uno de los asociados.

2.- Teoría del trabajo: Autores como Adam Smith y Stuart Mill, justifican la propiedad únicamente por el trabajo, mediante el cual el hombre transforma a la naturaleza, imprimiendo a las cosas el sello de su personalidad, y además haciendo productiva y valiosa la tierra.

---

<sup>41</sup> Dominguez Vargas, Op. Cit. p. 59.

Teorías que fundan el derecho de propiedad en un *acto colectivo*:

1.- Teoría de convención: Pensadores como Rousseau, Kant y Fichte, sostienen el criterio de los actos aislados de un hombre, tales como la ocupación o el trabajo, no pueden constituir el derecho de propiedad, porque éste irroga la obligación de respetarlo por parte de todos los miembros de la sociedad y las obligaciones personales deben ser el resultado del consentimiento mutuo llamado convención.

2.- Teoría de la ley: Según esta teoría avalada por Montesquieu, la propiedad es obra exclusiva de la ley, ya que, únicamente la garantía del poder público puede sancionar la renuncia de todos y servir de título al disfrute de uno solo.

Las teorías modernas se caracterizan por fundamentar a la propiedad en un *orden sociológico*.

1.- Teorías que fundamentan el derecho a la propiedad en un principio racional: Algunas suponen que la propiedad basa su razón de ser en la personalidad humana o en la libertad individual, considerando a aquella como una extensión de ésta (Hegel). Otros en cambio, sostienen que el fundamento del derecho de propiedad se halla en la vida del individuo, o sea, en las necesidades humanas de todos los órdenes, que teniendo carácter permanente, exigen recursos estables (Antoine).

Planiol, en su Tratado de derecho Civil, cita a Rau y Aubry con la siguiente definición: “La propiedad es el derecho en virtud del cual una cosa se encuentra sometida de una manera absoluta y exclusiva a la acción y voluntad de una persona.”<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Planiol, Marcell. Tratado de Derecho Civil. 12a. Edición Editorial José Ma. Cajiga, Puebla, México, 1955, p. 125 Tomo I.

De conformidad con el artículo 830 del Código Civil vigente para el Distrito Federal en materia común y para toda la república en materia federal, la propiedad es “es el derecho de disponer y gozar de las cosas con la limitación que señalan las leyes”;<sup>43</sup> posee el carácter de exclusiva, consistente en la atribución del goce de una cosa por una persona determinada, con exclusión de las demás, lo que comúnmente se llama ser oponible a terceros.

La propiedad se traduce pues, en un modo de atribución de un bien a una persona. De la calidad o categoría de ésta depende la índole de tal derecho. Así cuando el sujeto a quien se imputa una cosa es el Estado, como entidad política y jurídica con personalidad propia distinta de la que corresponde a cada uno de sus miembros, la propiedad será pública, la cual es ejercida por conducto y a través de las autoridades. Los bienes que se atribuyen al Estado como objetos de la facultad dispositiva de éste, y que constituyen el patrimonio de la entidad estatal, se clasifican en diferentes categorías, tales como; bienes del dominio público o de uso común; bienes propios; bienes de propiedad originaria; bienes de dominio directo y de propiedad nacional aprovechables mediante concesiones, cuyo régimen jurídico está regulado por la Ley de Bienes Nacionales. Por el contrario, cuando la persona a quien se imputa una cosa con facultad de disposición sobre ésta, no es el Estado, sino un sujeto particular, privado, bien sea físico o moral, tendremos el caso de la propiedad privada. Existe un tercer tipo de propiedad desde el punto de vista de su titular, integrado por bienes que podríamos llamar de propiedad social, en el caso de que el sujeto de la misma sea una comunidad agraria o un sindicato, agrupaciones de naturaleza social susceptibles de ser dueñas de bienes en los términos de sus leyes especiales.

---

<sup>43</sup> Código Civil para el Distrito Federal, 64a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1996, p. 193.

El fundamento constitucional de la propiedad privada inmobiliaria como derecho subjetivo se entiende en el primer párrafo del artículo 27 de la Ley Suprema, el cual dice: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”

El concepto de propiedad originaria empleado en este primer párrafo, equivale a la idea de dominio eminente, es decir, a la de imperio o soberanía que el Estado como persona política y jurídica ejerce sobre la parte física integrante de su ser: “el territorio”. El Doctor Burgoa Orihuela cita a éste respecto a Villers señalando que:” el dominio originario a que se refiere esta primera parte del artículo 27 es el dominio eminente, tal como se reconoce en el Derecho Internacional, es el ejercicio de un acto de la soberanía de la Nación, no es el derecho de usar, gozar y disponer de todas las tierras y aguas existentes en el territorio nacional, con exclusión de cualquier otra potencia extranjera, uno de dichos actos es transmitir a los particulares el dominio de las tierras y aguas que no están sujetas a la propiedad individual, pues respecto a las que están constituidas en esta última forma, la nación tiene el deber de respetarlas conforme a otros preceptos también de carácter constitucional.”<sup>44</sup>

Esto se interpreta por la necesidad de establecer una hipótesis jurídica que diera legitimación al fraccionamiento de latifundios a fin de excluir todo derecho preferente que sobre tierras y aguas alegasen los particulares y para establecer las bases de la soberanía y autodeterminación estatal. Así pues el maestro Burgoa concluye : “la

---

<sup>44</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales en México. 11a edición, Editorial Porrúa, México, 1978, p. 474.

propiedad de origen a que alude el precepto constitucional citado no es sino la atribución al Estado Mexicano de todo el territorio que integra su elemento físico como integrante sustancial de su ser y sobre el que desarrolla su poder de imperio.”<sup>45</sup>

Ahora bien, la propiedad privada en la actualidad y en especial en México, está llamada a desempeñar una función social, por lo que la Carta Magna le impone limitaciones inspiradas en el interés estatal, público o social.

Las modalidades a que se refiere el artículo 27 en su tercer párrafo, se describen de la siguiente manera: “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...” La imposición de estas modalidades se traduce bien en restricciones o prohibiciones respecto del uso, disfrute o disposición de las cosas o bien en el cumplimiento, por parte del dueño de éstas, de verdaderos actos positivos con motivo del aprovechamiento de las mismas. El establecimiento de limitaciones o prohibiciones a los derechos específicos emanados de la propiedad, así como la obligación impuesta a su titular, consistente en realizar actos positivos deben tener como móvil la satisfacción del interés público, esto es un interés general indeterminado.”<sup>46</sup>

El alcance de la disposición constitucional que faculta a la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, se traduce en la supresión de alguno de los derechos reales inherentes a la misma, bien sea en el *ius utendi, ius fruendi o ius abutendi*. En consecuencia sólo cuando se limita uno de tales derechos estamos en presencia de una limitación a la propiedad privada, y en éste

---

<sup>45</sup> Burgoa Orihuela p. 482.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

sentido el Estado puede obligar al propietario, *verbi gratia*, a que sólo use el bien de su propiedad y no abuse de él.

El maestro Lucio Mendieta y Nuñez expone al respecto de las modalidades a la propiedad privada: El derecho de propiedad, en su expresión, tiene las tres características señaladas por el derecho romano (*uti, fruti, abuti*), esto implica el derecho de usar la cosa, obtener frutos de la misma y disponer de ella. Cuando el propietario goza de estos atributos en su propiedad, tiene la propiedad privada perfecta. Pero en la práctica y ya desde el antiguo Derecho, puede ver limitado el ejercicio de sus derechos de propiedad, en los atributos de la misma, unas veces por propia voluntad y otras por disposición expresa de la ley. Entonces se dice que la propiedad es imperfecta. Las servidumbres son el ejemplo clásico de las modalidades limitativas del derecho de propiedad. La propiedad persiste mientras el propietario conserva el derecho de disponer de su propiedad vendiéndola o cediéndola a otra persona, aún cuando haya perdido el derecho de usarla y de obtener sus frutos. En este caso se dice que tiene la nuda propiedad. En consecuencia, la esencia del derecho de propiedad está en ese derecho irreductible que se llama nuda propiedad. Con estos principios como base podemos ya examinar el concepto de “modalidad” para diferenciarlo del de “expropiación”. Si como hemos dicho, modalidad es la manera de ser de una cosa, habrá modalidad en cuanto se conserve el ser, cualesquiera que sean las modificaciones que se impongan a los tres atributos del derecho de propiedad, habrá modalidades y no expropiación mientras el propietario conserve el ejercicio de estos atributos. La modalidad puede afectar el derecho de libre disposición de la cosa, la nuda propiedad misma, como cuando ordena una ley que el propietario no pueda disponer libremente de ella, sino dentro de condiciones determinadas; pero como no pierde totalmente el derecho de disponer de su propiedad, como ejerce el atributo de la manera impuesta por



la ley, es indudable que no hay expropiación sino modalidad. La modalidad puede afectar al uso o al usufructo o sólo a la forma de gozar de los frutos de una cosa, siempre que reconociendo el derecho del propietario para ejercer esos atributos de la propiedad, se concrete a imponer la forma de expresión de tales atributos, el modo en que serán ejercitados: Explotación forzosamente colectiva de la tierra, como en ciertos casos de la propiedad ejidal, obligación de dedicar ciertas tierras precisamente a determinados cultivos para desarrollar planes agrícolas, obligación de vender en común los frutos obtenidos, etc.<sup>47</sup>

Hecha la exégesis del marco jurídico de la propiedad, analicemos ahora cuales son los regímenes de propiedad que regula nuestro derecho mexicano, teniendo en consideración que son tres las principales modalidades que sobre la propiedad establecen las leyes de derecho público y privado, y que ello atiende al sistema político-económico que nos rige actualmente. Hemos mencionado que conforme a la primera parte del artículo 27 constitucional, la propiedad originaria de tierras y aguas corresponde a la nación y que esta impondrá las modalidades que considere pertinentes.

Al hablar de la nuda propiedad, Planiol nos comenta acertadamente que el propietario original tiene respecto del bien un derecho personal, pero quien usufructúa dicho bien, sea o no el propietario, detenta sobre el mismo un derecho real, el derecho real de posesión.<sup>48</sup> Aquí nos enfrentamos a la situación de que el propietario original que es la nación como entidad jurídica no detenta respecto de las tierras y aguas derechos personales, sino más aún, la soberanía, como lo estudiaremos más adelante.

Así pues, el Estado, a través de sus órganos de gobierno, específicamente del

---

<sup>47</sup> Cfr. Burgoa, *Op. Cit.* pp. 481-498 *passim*.

<sup>48</sup> Planiol, *Op. Cit.* p. 114.

poder legislativo, regula con esa potestad soberana las modalidades o regímenes sobre la propiedad. En tratándose de la pequeña propiedad el artículo 830 de Código Civil vigente para el Distrito Federal establece que “el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”.<sup>49</sup>

El ejido y la comunidad son otras dos formas de propiedad diversas a la privada con regímenes internos muy definidos tanto en la Constitución como en la Ley Agraria. De ellas haremos un análisis más adelante.

Volviendo a la propiedad privada, a la Nación lo que le preocupa principalmente es el interés público como beneficio social, pero para ser propietario se necesitan ciertos requisitos, los que principalmente se describen en las capacidades jurídicas de goce y de ejercicio, así como las prescripciones hechas en las veinte fracciones del noveno párrafo del artículo 27 constitucional.

Así pues, sólo tienen capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas y sus accesiones los mexicanos, y sólo en casos excepcionales, los extranjeros las podrán adquirir. Con esta prescripción, se pretende que el Estado Mexicano, no corra el peligro de perder la soberanía sobre su territorio, y más aún, si consideramos que en el subsuelo existen riquezas susceptibles de ser explotadas, ya sea en la minería o en los pozos petroleros. Sobre este particular punto de vista, consideramos que durante todo el régimen liberal y moderno, hasta nuestros días, se ha tenido un temor infundado a perder la soberanía, si se permite la concesión para tener en propiedad tierras y aguas de la Nación por parte de extranjeros, por lo que nos atrevemos a afirmar que esto resulta falso, por ser la soberanía un derecho que reside en el pueblo y que subsiste más

---

<sup>49</sup> Cfr. Código Civil.

allá del uso sobre tierras y aguas, lo que en muchas ocasiones reeditaría un mayor beneficio si se tratara de satisfacer el interés público en beneficio social.

En la reforma del 2 de enero de 1992 a la Ley Fundamental, se estableció que el reparto agrario quedaba terminado; pero hubo un gran avance en cuanto a la política económica nacional se refiere, este avance consistió en que el interés público para imponer modalidades a la propiedad, se circunscribió a que lo importante era producir, independientemente del régimen bajo el cual se detentara la propiedad; así, en dicha reforma, se da la libertad para que el pequeño propietario, el ejidatario o el comunero, se ubique en el régimen que más le convenga, con la premisa fundamental de hacer producir la tierra, bien sea ésta una parcela, una ranchería, un bosque o cualquier otra extensión de tierra o de agua que produzca los recursos naturales y las materias primas necesarias para satisfacer la demanda nacional.

Mucho han tenido que ver en estas reformas a la Constitución y a la política económica del país, las gestiones hechas por el gobierno mexicano en los últimos años, que a través de tratados internacionales y acuerdos comerciales multinacionales, y no pudiendo quedar ajeno al fenómeno de la “globalización” ha tenido que adecuar su legislación constitucional y reglamentaria, e inclusive, los programas nacionales de desarrollo de los dos últimos sexenios. Ello sin duda no afecta la soberanía de los pueblos, si se hiciera lo contrario, se provocaría un atraso.

#### **b) Interés Público**

Son diversas las acepciones interpretativas del concepto de interés público, suele confundírsele con el orden público y en ocasiones hasta con el interés general, sin

embargo, existe una ligera diferencia que puede ser sustantiva, como a continuación se describe:

Para Ihering, el interés incluye la medida de la utilidad de un bien específico así como la relación del individuo con sus aspiraciones, sin embargo, para que este interés sea considerado público y sobre todo jurídico, se requiere que esté en pugna con otros intereses protegidos por las normas de derecho positivo, por ello es que en varios ordenamientos se señala (esta ley es de orden público...) en virtud de que los preceptos en ella incluidos protegen intereses privados en beneficio de la sociedad a la que regulan; se entiende pues que el interés es un concepto subjetivo, privado, en tanto que convenga a las aspiraciones de las personas físicas o jurídico-colectivas y subjetivo general, en tanto que de su realización provocará efectos jurídicos que afecten a terceros.<sup>50</sup>

Es menester mencionar que aunque pareciera que en las relaciones de Derecho privado no tiene por que mencionarse ese interés u orden público, ya se apuntó que toda realización de ese interés (aunque no sea jurídico), tendrá un efecto sobre terceros, *verbi gratia* en tratándose de las expropiaciones a la propiedad privada por causa de utilidad pública a que se refiere el párrafo segundo del artículo que en este estudio nos ocupa.

En el contexto de las relaciones internacionales se le conoce como interés nacional, donde existe la exigencia propia de cada estado de asegurar su estabilidad con la amenaza del uso de la de la fuerza, para poder defender los intereses propios, económicos o de otra naturaleza, cuando entren en conflicto con los de otros estados.

---

<sup>50</sup> Recasens, Siches, Filosofía del Derecho, 5a, Edición, Editorial Porrúa, México, 1959.

Esto consecuentemente, lleva a garantizarse el acceso a los mercados y las materias primas de importancia estratégica, así como a políticas proteccionistas para obtener un grado sustancial de autosuficiencia económica; así como la coelección de la integración supranacional, o sea, la progresiva renuncia a la soberanía nacional absoluta en favor de instituciones supranacionales, mediante las cuales un conjunto de pueblos que han perdido una capacidad real de autonomía internacional tienden a recuperarla ya no individualmente, sino como conjunto, siendo en este punto el interés de la generalidad de los habitantes de un país contrapuesto a los intereses de los ciudadanos individuales y a cada uno de los grupos económico-sociales, y sobre todo, a los intereses regionales de carácter particularista.

Ahora bien, para resolver los conflictos de intereses particulares y que prevalezcan sobre éstos; los generales, el legislador debe actuar con un orden de razonamiento metodológico, similar al que describimos a continuación:

- 1.- Establecer cuáles son los intereses jurídicos *stricto sensu* y discriminar aquellos que tienen carácter diverso como: morales, religiosos políticos, etc.
- 2.- Jerarquizar la trascendencia de los intereses que han de ser protegidos por la norma de derecho, esto es, las normas de Derecho Público sobre las de Derecho Privado con excepción del Derecho de Familia.
- 3.- Determinar el marco jurídico donde se ha de obligar el respeto de ese interés, como, lo son: La Constitución General, La Ley Agraria, La Ley Forestal, La Ley Minera, La ley de Petróleos Mexicanos, Etc.

4.- Establecer la estructura orgánica de cada una de ellas para conocer el derecho y la obligación en específico, así como el procedimiento para dirimir las controversias emanadas del conflicto de intereses, a efecto de que prevalezca el interés general.

5.- Considerar que ese interés general sea un conglomerado, una concomitancia de intereses privados encausados a lo que Aristóteles llamaba el bien común de la polis, el desideratha de la sociedad, respecto de un bien determinado ( la seguridad pública, el nivel económico, las vías de comunicación, la producción de materias primas, etc.)

Es menester considerar que cuando los particulares llevan a cabo actos relacionados con normas donde debe prevalecer el interés general, en definitiva no piensan que haya de salvaguardarse ésta, sin embargo esos actos deben estar revestidos de legalidad. Bástenos para dar validez a nuestro dicho con lo preceptuado en los artículos 6 y 8 del Código Civil vigente para el Distrito Federal, que para su mejor comprensión transcribimos a continuación:

Art. 6.- La voluntad de los particulares no puede eximir la observancia de la ley, ni alterarla o modificarla, sólo pueden renunciarse los derechos privados que no afecten directamente el interés público, cuando la renuncia no perjudique derechos de terceros.

Art. 8.- Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario.

## 2.- Regulación idónea del aprovechamiento de los elementos naturales.

El maestro Palacios Luna, nos introduce al tema al decirnos que “...la tierra es la morada del hombre. De ella obtiene lo necesario para subsistir: su alimentación, su vestido, los materiales para su habitación, los recursos para el impulso científico, tecnológico y cultural”.<sup>51</sup> Pero por cuanto hace al Derecho, es el mismo hombre el que determina las reglas para la obtención, uso y disfrute de esos recursos, y esas normas suponen - en las sociedades modernas- el correcto aprovechamiento de los recursos en beneficio de todos los que de ella disfrutan.

Las sociedades actuales exigen de sus cuerpos legislativos que, con el fin de garantizar el aprovechamiento de los recursos naturales se reglamente la investigación científica, se promueva la transferencia de tecnología, así como la productividad de tierras que otrora no lo han sido, y de igual manera se determine la soberanía de los estados sobre tales recursos, a este respecto el maestro Palacios cita a Gunnard Scharm, quien en el Coloquio Internacional Sobre Legislación Pesquera de 1955 señaló que: “ El derecho de los pueblos a autodeterminarse deberá incluir su permanente soberanía sobre su riqueza natural y sus recursos”<sup>52</sup>

En la escuela clásica de la economía se distinguen dos factores: el trabajo y el capital fijo o tierra; podemos afirmar que el primer factor de la producción es la naturaleza, considerada esta como “un conjunto de elementos preexistentes que encuentra el hombre en el mundo que lo rodea y que le son suministrados por el medio en que vive,”<sup>53</sup> es decir, tanto los elementos estrictamente naturales, como toda la

---

<sup>51</sup> Palacios Luna, Op. Cit. p108

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Planiol, Op. Cit. p. 68.

materia prima que sea susceptible de ser transformada por el hombre. El tratadista José Sánchez González llama recursos naturales a todos aquellos elementos que nos proporciona la naturaleza, de los cuales se sirve el hombre para satisfacer sus necesidades de orden material.<sup>54</sup>

Pero, ¿por qué afirmamos que es en la naturaleza en donde se encuentra el primer factor de la producción? Pensemos tan solo en que todos los insumos alimenticios, o bien, provienen de su germinación en la tierra (si se trata de granos y semillas), o bien, de la ebullición de las capas del subsuelo (si se trata del agua) o, de criaturas animales de diferente género y especie que el humano, y que conviven muchas ocasiones con él, bien sea en la tierra o en el mar.

Así pues, considerando que las necesidades primarias del hombre son: el alimento, el vestido y la habitación, y que las tres las obtuvo primordialmente de la tierra o de los animales, resulta lógico el hecho de ser la naturaleza el factor principal y esencial de la producción, aunado a que encontramos en la actualidad en el subsuelo una gran riqueza para las naciones en la minería y en la industria del petróleo, las que analizaremos en su oportunidad.

Ahora bien, en que momento y de que manera interesa a lo económico y a lo jurídico la naturaleza como factor productor de insumos. La naturaleza, como elemento de la producción contiene una variada serie de problemas y fenómenos económicos, entre los que destacan: el de la renta, la rotación de cultivos, la propiedad, la posesión, el usufructo de los bienes y con ello, el trabajo manual o de dirección; que al ser este último el segundo factor de la producción, por una parte, completa la fase económica de

---

<sup>54</sup> Witter, Jorge, Derecho Económico, Editorial Harta, México, 1995, p. 87.



producción y por la otra, da pábulo a regulaciones jurídicas para determinar a quiénes corresponden los bienes, la forma en que se han de transmitir y la regulación de las relaciones de trabajo entre el que dirige y el que produce directamente. Aquí no nos detendremos a examinar cuestiones laborales, pero es importante señalar su trascendencia jurídica en el ámbito de la economía y el comercio.

En torno a los recursos naturales disponibles, que son bienes económicos, se genera el proceso económico y el grado de desarrollo nacional. Pero ha sido largo, sufrido por los pueblos débiles, ocasionado por el despojo de sus recursos naturales por las potencias económicas. La Nación y los recursos naturales integran una misma unidad geopolítica, que todas las naciones del mundo protegen en sus constituciones políticas.

Una nación, dice Raymond Barré, es primero un centro de actividades económicas heterogéneas; actividades que por su naturaleza pueden ser agrícolas, industriales, comerciales, etc; por su origen, planes de unidades individuales, de grandes unidades y grupos del Estado; por su espíritu, capitalista, precapitalista, socialista, etc.; por su régimen de concurrencia, libre o monopolística. Sale del perímetro de influencia, desborda el espacio geográfico y político de la Nación, es, en fin, un centro de “cohesiones” privilegiadas o citando a Francois Perroux “un círculo de solidaridades institucionales”. Estas solidaridades se presentan como el pago de la divisa nacional, política del Banco Central; la acción monopólica de la coacción pública por el Estado no monopolístico, pues se trata de una función propia y constitucional del Estado que, en última instancia, detenta la soberanía del pueblo. De otra manera habría confusión entre el concepto de monopolio económico y la función pública del Estado.

La historia de las Naciones como la nuestra, registra en sus páginas, la explicación lógica de su política económica sobre sus riquezas naturales (minería, hidrocarburos, tierras cultivables, fauna marina, etc.), recursos respecto de los cuales, las naciones poderosas han puesto el acento de sus ambiciones. Esta acción política que marcó toda una etapa de la historia universal, con actos de invasión, despojo y explotación de los recursos naturales, han integrado la política que llamamos "colonialismo". Tales hechos explican por qué de nuestro derecho ha impuesto medidas protectoras, que no implican una actitud contra los pueblos extranjeros, sino una defensa contra grupos hegemónicos, económico-políticos, que obstaculizan y deforman los conceptos y acciones de solidaridad internacional.

Un hecho que debemos puntualizar, es el de que no es suficiente con que un país posea recursos naturales estratégicos o para la producción de artículos básicos, si no los aprovecha conscientemente, los despilfarrar o permite su explotación indiscriminada. Nuestro derecho fundamenta sus principios en la defensa de los recursos naturales en su: exploración, explotación y aprovechamiento, correctos y racionales.

En general los recursos naturales son los recursos disponibles en un territorio y en sus plataformas y aguas continentales susceptibles de ser explotadas. Existen dos tipos de recursos de acuerdo a su naturaleza y a las posibilidades de explotación: Recursos naturales renovables, los que mediante su racional explotación pueden ser conservados o renovados continuamente (bosques, fauna, etc.) y recursos naturales no renovables, los que a pesar de la más racional explotación no pueden ser conservados o renovados, es decir, irremediablemente su explotación conlleva a su extinción como el petróleo.

La constitución establece que son bienes del dominio público estatal los que determina la ley y, en todo caso la zona marítimo terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales.

El artículo 27 de la Constitución establece diversos regímenes jurídicos respecto a la conservación y explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, ellos son: 1.- el régimen del suelo; 2.- el régimen del subsuelo; y 3.- El régimen del espacio aéreo.

El suelo alude a la superficie del territorio nacional, comprendiendo su superficie terrestre y es un elemento básico porque integra el asiento de las principales formas de vida; por su parte el subsuelo comprende el terreno que está debajo de la capa labrantía o laborable en general debajo de la capa de la tierra.

En México no disponemos de un número suficiente de tierras de riego para alimentar a nuestra población: Aún esas tierras son mal explotadas y demandan continuamente que el país se vea obligado a importar los productos básicos de la alimentación del pueblo mexicano. La explotación de las tierras de agostadero, es variable por las condiciones climáticas y por la escasez del agua para los cultivos.

Por las condiciones señaladas, hay muy poca tierra aprovechable para la agricultura, apenas un 15% de la extensión total, o sea treinta millones de hectáreas; unos 86 millones de hectáreas, es decir 44% del total son terrenos pastales en llanuras y lomeríos, más de 34 millones de hectáreas (17%), son de superficie forestal y 46

millones de hectáreas (24%) son de terrenos inútiles.<sup>55</sup>

En cuanto a la riqueza de las aguas mexicanas apenas si se ha aprovechado; por importancia económica merecen señalarse unas 20 especies de peces y moluscos de las cuales sólo cuatro especies representan el 50% de la captura nacional explotada; así podríamos seguir con esta breve reseña de los recursos con que contamos, y ante lo cual el cuestionamiento inmediato que nos hacemos es: ¿Qué se ha hecho para lograr el aprovechamiento racional y equitativo de los mismos?

No obstante lo anterior, la ciencia económica moderna ha hecho grandes adelantos en el perfeccionamiento de métodos que nos permitan saber si estamos aprovechando nuestros recursos para nuestro máximo beneficio. “El análisis marginal orienta nuestro criterio para distribuir los recursos productivos a fin de obtener el producto social máximo: los factores deberán distribuirse entre todos los diversos ramos de la producción, de tal manera que sus valores de producción marginal sean iguales a todo el conjunto de la economía.”<sup>56</sup> En esta hipótesis que aquí reproducimos, el producto social no podría aumentar trasladando capital o mano de obra de un ramo de la producción a otro; el salario real de los obreros de igual capacidad sería el mismo independientemente de que su actividad fuese agrícola o industrial.

Sin embargo, al carecer de estructuras industriales, tecnológicas y científicas y de capacidad y directiva adecuada, los países como el nuestro han sido incapaces de asimilar gran parte de la tecnología y la especialización que estaban a su alcance. Se supuso que la transferencia de tecnología era el método más indicado para introducir

---

<sup>55</sup> INDEX, CONACYT, INEGI, Revista trimestral, Vol. II, Quinta época, junio 1999.

<sup>56</sup> Schickele, Rainer, Tratado de Política Agrícola, FCE, México, 1982, p. 167.

nuevos procesos y nuevas industrias en los países menos desarrollados, pero el sistema ha fracasado con frecuencia, unas veces como consecuencia de haber seleccionado procesos inapropiados o industrias inadecuadas, y otras veces, como en el caso de la transferencia llave en mano, debido a la insuficiente preparación y a la carencia de técnicas de dirección, de mantenimiento y comercialización en el país receptor. A menudo se han introducido nuevas tecnologías destinadas a sustituir las importaciones que no han logrado un nivel de calidad que proporcionase una competitividad internacional.<sup>57</sup>

Así por ejemplo, en la agricultura, con la introducción de nuevas y altamente rentables variedades de trigo, maíz y arroz y el uso intensivo de abonos nitrogenados se ha registrado un éxito considerable, especialmente en México, precursor de la tecnología de labranza moderna; esto nos ha permitido pasar rápidamente desde un déficit de alimentos hasta una situación de excedentes marginales; no sin producir delicadas consecuencias sociales. El sistema favorece a los productores en escala media y grande y ha llevado al desplazamiento de los pequeños labradores y a la migración rural a las ciudades. Esto nos conduce a hacer una reflexión sobre la necesidad de prestar mayor atención al desarrollo agrícola y en general a todos aquellos productores de los insumos básicos, de los recursos naturales. Sequías frecuentes, población excesiva de humanos y conflictos internos han conducido a una erosión de la base de recursos y han marginado a un gran número de pobres rurales. Esto también ha ahuyentado del campo a mucha gente y ha originado un rápido crecimiento de las ciudades. En las zona urbanas es donde el descontento y la insurrección germinan muy fácilmente, y por ello los últimos gobiernos en nuestro país han cedido a la tentación de otorgar prioridad en su asignación de los escasos recursos disponibles a proyectos que

---

<sup>57</sup> King A. y Schneider B. La Primera Revolución Mundial, Informe del Consejo al Club de Roma, p.111.

benefician visiblemente a los habitantes de las ciudades.

Baste por ahora saber que el desarrollo requiere energía para la industria y la agricultura, así como para satisfacer las necesidades domésticas de las cada vez más numerosas poblaciones, y que igualmente se requiere de una expansión de las funciones gubernamentales, de la acción pública: "...cuanto más nos apartemos de la artesanía, de la industria en pequeña escala y de la agricultura primitiva de mera subsistencia, más necesitaremos las disposiciones y reglamentaciones gubernamentales en el campo económico"<sup>58</sup> Por ello en México se ha elevado a rango constitucional el aprovechamiento de los recursos naturales como a continuación se describe.

En su párrafo tercero, el artículo 27 constitucional establece que la nación tiene el derecho 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, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para 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, la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos

---

<sup>58</sup> Schickel, *Op. Cit.* p. 347.

benefician visiblemente a los habitantes de las ciudades.

Baste por ahora saber que el desarrollo requiere energía para la industria y la agricultura, así como para satisfacer las necesidades domésticas de las cada vez más numerosas poblaciones, y que igualmente se requiere de una expansión de las funciones gubernamentales, de la acción pública: "...cuanto más nos apartemos de la artesanía, de la industria en pequeña escala y de la agricultura primitiva de mera subsistencia, más necesitaremos las disposiciones y reglamentaciones gubernamentales en el campo económico"<sup>58</sup> Por ello en México se ha elevado a rango constitucional el aprovechamiento de los recursos naturales como a continuación se describe.

En su párrafo tercero, el artículo 27 constitucional establece que la nación tiene el derecho 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, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para 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, la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos

---

<sup>58</sup> Schickel, *Op. Cit.* p. 347.

naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

El espacio terrestre de un país constituye el cuadro natural de las actividades agrícolas, ganaderas y artesanales, actividades primarias que forjaron el crecimiento y evolución del hombre actual. Este desarrollo rural, regido hasta ayer por el derecho civil que definía los derechos y transmisión de los propietarios, ha sido impactado por dos fenómenos trascendentales: a) el desarrollo de las ciudades, y b) los progresos técnicos, ambos a su vez influidos por el aumento demográfico y sus respectivas demandas alimentarias y habitacionales.

Con ello el espacio rural se ve sometido a ataques múltiples en vista de su utilización para fines que no tienen ninguna relación con su vocación natural. Sin embargo el suelo es un elemento fundamental por cuanto constituye el asiento de las principales formas de vida orgánica y el teatro de las actividades económicas y culturales de los grupos humanos.<sup>59</sup>

A pesar de la riqueza forestal, constituida por los suelos, la vegetación espontánea, animales silvestres y productos o residuos orgánicos que existen en los terrenos forestales, riqueza que cubre una parte importante del territorio nacional, ésta ha sido explotada en forma desordenada y destructiva desde los tiempos de la colonia hasta la actualidad.

Los enormes y florecientes bosques, que el Barón de Humbolt describió en su recorrido, hoy son zonas completamente erosionadas. Es incontenible el espíritu destructor que nos anima en tierras, bosques, aguas y sus accesorios.

---

<sup>59</sup> King A., Op. Cit. pp. 155-165 *passim*.



A pesar de todo estamos conscientes de que el bosque y los recursos forestales representan un potencial importante en cuanto a la generación de ingresos, empleo, la diversificación de las actividades, por lo que su preservación y explotación adecuadas, ha sido atendida y apoyada con preferencia.<sup>60</sup>

El fundamento para intervenir, controlar y regular este recurso lo encontramos en el artículo 27 Constitucional que expresa dos vertientes: 1) la facultad de interponer modalidades a la propiedad de los particulares y 2) la facultad de regular el aprovechamiento para regular su destrucción en perjuicio del interés público; de tal suerte que bajo estas dos vertientes se ubica la Ley Forestal, misma que: regula 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.

Es conveniente hacer un manejo adecuado de los recursos forestales, aprovechándolos para beneficio económico y social, pero de tal manera que no comprometa la capacidad de la naturaleza y proveer beneficios para el futuro.

México posee una gran riqueza biológica en sus bosques tropicales y templados. Ha sido identificado como el cuarto país del mundo en importancia por la biodiversidad y el porcentaje de especies endémicas. En extensión territorial contamos con cerca de 50 millones de hectáreas de bosque cerrado, que representa alrededor del 25% del territorio nacional, estos bosques tienen un gran valor para el país: son la fuente

---

<sup>60</sup> King A. Op. Cit. Loc. Cit.

principal de madera para la industrialización y contribuyen al ciclo hidrológico, amén de su enorme capacidad de generar beneficios sociales y económicos por cuanto que se producen fuentes de trabajo, se desconcentra la actividad en las ciudades y se acrecienta la riqueza económica del país.

Sin embargo, a pesar de su gran potencial, el sector forestal mexicano enfrenta una grave crisis. Por un lado hay una pérdida continua de superficies arboladas en bosques tropicales y templados, que ocasiona la erosión de considerables extensiones de terreno, degradación de la calidad del agua y pérdida de la capacidad productiva de extensas zonas. Por otro lado, la crisis se manifiesta en una disminución de la importancia económica del sector, lo que se refleja en la pobreza de los pobladores de bosques y selvas; en una baja en la producción y el empleo generados por la actividad forestal y por la industria transformadora de sus productos, así como en el incremento acelerado de las importaciones, todo ello resultante de la descapitalización y falta de recursos del sector.

Esta situación obedece, entre otras causas, a que tradicionalmente se asignaba al Estado un papel protagónico en el desarrollo del sector, limitando la acción de la sociedad y de los particulares, con una legislación que no brindaba seguridad jurídica suficiente para realizar inversiones a largo plazo. Sin embargo, las reformas al artículo 27 constitucional y la Ley Agraria abren la puerta a la pequeña propiedad forestal y a la libre asociación de ejidatarios y comuneros, y de ellos con terceros para aprovechar, mantener y renovar los recursos forestales del país; y el desarrollo de las plantaciones comerciales en extensiones suficientes para lograr economías de escala para hacer competitivo el aprovechamiento forestal con técnicas modernas.

México cuenta con aproximadamente 110 millones de hectáreas de suelo con aptitud forestal en condiciones de ser plantadas, cuyos beneficios económicos y ecológicos, si se aprovecha adecuadamente ese potencial, son enormes; sobre todo si se cumplimenta cabalmente la Ley Forestal en cuanto a sus funciones de carácter normativo, así como las de carácter operativo consignadas en el artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.), que para mayor abundamiento, fija las atribuciones en esta materia a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a saber:

- a) Vigilar que el aprovechamiento forestal no deteriore el potencial productivo; fomentando la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable. (L.O.A.P.F. art.32 Bis, fracc. I)
  
- b) Delegar en la sociedad, las empresas y en los particulares la conservación, mejoramiento, aprovechamiento y regeneración de los recursos forestales; promoviendo la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, así como concertando acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente. (L.O.A.P.F. art. 32 Bis, fracc. XVII)
  
- c) Promover la conservación de las selvas y bosques nativos, mediante el estímulo al desarrollo de plantaciones que complementan aquellos como fuente de suministro de madera; realizando el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos; levantando, organizando y manejando la cartografía y estadística forestal, así como llevando el registro y cuidando la conservación de los árboles históricos y notables del

país. (L.O.A.P.F. art. 32 Bis, fracc. XVIII)

- d) Desregular la transformación, transporte, almacenaje y comercialización de productos forestales.
  - e) Lograr un manejo sostenible de los recursos forestales a largo plazo, para que contribuya al desarrollo económico, sin reducir la capacidad de la naturaleza para regenerarse.
  - f) Crear las condiciones de capitalización y modernización de la actividad forestal, la producción de recursos forestales y la generación de empleos en el sector.
  - g) Impulsar el desarrollo tecnológico y la investigación en materia forestal; a través de la coordinación, concertación y ejecución de proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales; estimulando que las instituciones de educación superior y los centros de investigación científica y tecnológica en la materia; y promoviendo que los organismos de promoción de la cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural. (L.O.A.P.F. art. 32 Bis, fracc XXII)
- Otro recurso de gran valor dentro de la producción económica de México, lo es la ganadería, la que por definición es un recurso económico renovable de enorme importancia tanto por su relación con el sector alimentario y nutricional del hombre, como por su eventual exportación a los mercados internacionales mundiales.

Raúl Brañes, citado por Witker, señala que la protección de la fauna silvestre debe considerarse no solo como una cuestión que atañe al bienestar económico, cultural y estético del hombre, sino también a la consecución de los ecosistemas terrestres de los cuales la fauna es uno de sus componentes bióticos, y como tal contribuye a su equilibrio, destacándose además el hecho de que por mandato constitucional se debe “preservar y restaurar el equilibrio ecológico”<sup>61</sup> de conformidad con el párrafo tercero del artículo en estudio. Sin embargo, lo que interesa de la fauna, para el tema que nos ocupa es la producción pecuaria, los modos de llevarla a cabo y las relaciones jurídicas para su producción, explotación, y consumo, en una debida explotación.

Si como ya vimos, una extensión importante del territorio mexicano son tierras aptas para la producción de alimentos de crianza y engorda de ganado ovino, bovino, porcino y para la avicultura, no debemos empeñarnos en convertirnos en un país agricultor y si crear una estructura jurídica que supere aún la Ley Agraria como a continuación se describe en este estudio comparativo:

Con la promulgación de la Ley Agraria en 1992, se pretendió dar mayor libertad al propietario de la tierra para su explotación, el fin primordial de tal evento legislativo fue hacer más productiva la tierra y mayormente aprovechable el uso de los recursos naturales (tierra y ganado), sin embargo en su Título Quinto relativo a la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas, ganaderas y forestales, sólo se determinó cuales serían unas y otras y no sus medios de explotación ni la obligación de hacerlas producir. De igual manera, en el Título Sexto relativo a las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, sólo se determinó la forma de establecerse de las mismas y nunca el fin de su creación.

---

<sup>61</sup> Cfr. Witker, Op. Cit. pp. 77-79.

Ante esta realidad jurídica, consideramos que el derecho de propiedad debe ser adecuado a las necesidades sociales de la agricultura y la ganadería y a las finalidades técnicas de la producción agropecuaria, como lo apunta Brebbia en su obra Contratos Agrarios, donde refiere que la propiedad “tiene por objeto la tierra destinada a la explotación agropecuaria y a los intereses fundamentales de la producción”.<sup>62</sup>

En consecuencia no debiera importar tanto al legislador determinar los límites de la propiedad, sino su capacidad de producción. Así aquello que dispone el artículo 124 de la Ley Agraria “...el que las tierras que conforme a lo dispuesto en la ley, excedan la extensión de la pequeña propiedad individual, deberán ser fraccionadas, en su caso, y enajenadas de acuerdo con los procedimientos previstos en las leyes de las entidades federativas...”, resulta inútil si no se ha de producir por falta de recursos o de ánimo para hacerlas producir.

Lo que debiera establecerse es la inembargabilidad de los medios de producción, cuando efectivamente éstos estuvieren explotándose correctamente y bajo hipótesis contractuales y procedimentales de esa explotación. Simplemente pensemos en un pequeño propietario de tierras agrícolas de distinta clase<sup>63</sup> al cual le son embargados los bienes que exceden su propiedad y dichos terrenos le son dotados a un propietario carente de recursos para hacerlos producir, ni siquiera en beneficio propio; es aquí donde cobra una especial trascendencia la tesis del Liberalismo Social, dado que entre

---

<sup>62</sup> Brebbia P. Fernando, Contratos Agrarios, 2a Edición. Editorial Astrea, Buenos Aires. 1982, p. 27.

<sup>63</sup> El Artículo 118 de la Ley Agraria Señala que para la aplicación de los límites de la pequeña propiedad, cuando un mismo propietario lo sea de tierras agrícolas de distinta clase o los destine a diferentes cultivos, se sumarán todas ellas de acuerdo a sus equivalentes y al cultivo respectivo. Para ello, el artículo anterior, considera las siguientes clases: Riego, Temporal, Agostadero de Buena Calidad y Agostadero Árido.

la libertad de propietario para producir frutos de esa propiedad<sup>64</sup> -llámese pequeño propietario o sociedad civil o mercantil- se brinda la oportunidad de crear una economía autosuficiente.

Es así como proponemos la adición de un marco jurídico a la Ley Agraria por medio de una serie de contratos muy específicos que concordantemente con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 incrementa, mediante la inversión, tanto los factores de la producción como la productividad de esos factores.<sup>65</sup>

No se explica que no existan estas reglas de productividad a cinco años de creada la Ley, cuando el Plan Nacional de Desarrollo citado, en sus puntos sustantivos señala lo siguiente:

- Provocar la modernización tecnológica que nos haga más competitivos y permita aprovechar mejor los flujos internacionales de comercio e inversión.
  
- Promover el uso eficiente de recursos para el crecimiento.
  
- Orientar los recursos del exterior a la inversión productiva directa, eliminando los obstáculos reglamentarios que, sin justificación legal, existen todavía para la participación foránea de la actividad productiva.

---

<sup>64</sup> El artículo 126 de la Ley Agraria en su párrafo segundo es demasiado enfático en lo que se comenta al ordenar que el objeto social de las sociedades civiles o mercantiles debe limitarse a la producción, transformación o comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales y a los demás actos accesorios necesarios para el cumplimiento de dicho objeto.

<sup>65</sup> Plan Nacional de Desarrollo. D.O. 31 de mayo 1995, pp. 77-76.

- Brindar seguridad jurídica y certidumbre a la inversión productiva directa nacional y extranjera.

Con estas bases se deben adicionar a la Ley Agraria una suma de contratos como el arrendamiento rural, la aparcería, la medianería, el de tambo, el pastaje, etc., que a manera de ilustración y como propuesta de adición a la Ley Agraria describimos en que consiste cada uno de ellos, sin ahondar demasiado ya que lo que nos ocupa no es lo agrario únicamente.

## TITULO SEPTIMO

De las Obligaciones Agrícolas, Ganaderas o Forestales.

### Capítulo I

#### Sección Primera

Artículo n.- En lo relativo a las obligaciones en general se aplicarán supletoriamente los Códigos Civil y de Comercio, según sea el caso.

Artículo n.- Las sociedades mercantiles o civiles con actividad agropecuaria o forestal estarán constituidas conforme al Código Civil y el Código de Comercio.

#### Sección Segunda

##### De los Contratos Agrarios

Artículo n.- Habrá arrendamiento rural cuando una de las partes se obligue a conceder el uso y goce de un predio, ubicado fuera de la planta urbana de las ciudades o pueblos, con destino a la explotación agropecuaria en cualquiera de sus especializaciones y la



otra a pagar por ese uso y goce un precio en dinero.

Artículo n.- Son obligaciones del arrendatario y el arrendador, además de las establecidas en el Código Civil:

- a) Dedicar el suelo a la explotación establecida en el contrato con sujeción a las leyes y reglamentos agrícolas y ganaderos.
- b) Mantener el predio libre de plagas y malezas y contribuir con el 50% de los gastos que demande la lucha contra las mismas.
- c) Conservar los edificios y demás mejoras del predio.

Artículo n.- Habrá aparcería cuando una de las partes se obligue a entregar a otra animales, enseres, o elementos de trabajo, para la explotación agropecuaria en cualesquiera de sus especializaciones, con el objeto de repartirse los frutos. Los contratos de medianerías se regirán por las normas relativas a las aparcerías, con excepción de los que se hallaren sometidos a leyes o estatutos especiales, en cuyo caso les serán, asimismo, aplicables las disposiciones de esta ley, siempre que no sean incompatibles a aquellos.

Artículo n.- Existe aparcería pecuaria, cuando una parte llamada concedente o aparcero dador entrega solamente animales, y la otra, aparcero tomador, se obliga a cuidarlos en un predio rural cuyo disfrute posee a cualquier título, soportando los gastos necesarios para su cría, con la finalidad de dividirse sus frutos, productos o utilidades.

Artículo n.- Habrá contrato de capitalización de hacienda cuando una de las partes, propietario o arrendatario, recibe de la otra parte una determinada cantidad de ganado con el objeto de engordarlo y repartir luego el mayor valor que la hacienda adquiera.

Hecho este planteamiento consideramos que sólo mediante esta regulación a los actos jurídicos de los propietarios en la cadena productiva, se lograrán los objetivos de la propia ley, así como los de el programa de Alianza para el Crecimiento Económico pactada entre los sectores obrero, campesino y empresarial y el Gobierno Federal, con los siguientes puntos específicos:

- Favorecer los instrumentos que contribuyan a la capitalización, al financiamiento, al desarrollo tecnológico y a la reconversión productiva del campo. Parte de esa capitalización y de la reconversión productiva se lograría a través de estimular contratos como los arriba mencionados y a través de que la ciencia pueda diseñar una tecnología favorable al productor agropecuario que establezca los precios de los factores de la producción y mejore los mercados que aportan el crédito y los insumos materiales.<sup>66</sup>
- Estimular la inversión hidroagrícola. Esto es, a través de permitir que quienes detentan el capital lo distribuyan en los factores de producción agrícola y en consecuencia reciban una porción más que proporcional de la formación del capital fijo, con lo que se generaría una cultura de planeación del desarrollo agrícola y se perdería el temor a la inversión extranjera inclusive, tal como ha ido sucediendo con los tratados de libre comercio celebrados por México y de los cuales hablaremos más

---

<sup>66</sup> Griffin, Keith, La Economía Política del Cambio Agrario. FCE, México, 1982, pp. 115-117. Si se introducen variedades de granos alimenticios de alto rendimiento y se aprovecha la tierra en su real capacidad productiva (el ganado), bajarán los precios locales de los factores de la producción, disminuyendo con ello el subsidio e incrementando la autosuficiencia alimenticia.

adelante.

- Fortalecer la comercialización de granos en el país, sin afectar la competitividad de las cadenas productivas. Adecuando para ello a la legislación vigente, el acuerdo internacional sobre la Compra-venta internacional de mercaderías del cual México es suscriptor desde 1988.<sup>67</sup>
- Estimular la reforestación, que permita un mejor aprovechamiento de los bosques. A este respecto ya se señaló anteriormente la facultad de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca de “otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y, reconocer derechos, según corresponda, en materia... forestal...” a través del fomento a la protección, restauración y conservación de los recursos naturales.<sup>68</sup>
- Promover el empleo campesino- adecuándolo en la Ley Agraria y la Federal del Trabajo- orientado a elevar la producción agropecuaria y su propio ingreso. En este punto es importante destacar la importancia de las sociedades mercantiles con objeto agrario de las que hablamos anteriormente - aquí pasamos de las sociedades de personas (ejido y comunidad) a las sociedades de capitales (particularmente la sociedad anónima)-, acerca de que estos son todos susceptibles de ser empleados respecto del objeto al desarrollo social referido a la agricultura.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> D.O.F. 17 de marzo de 1988 (*Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías*) Artículo 3.1.- “Se considerarán compraventas los contratos de Suministros de mercaderías que hayan de ser manufacturados o producidos, a menos que la parte que las encargue asuma la obligación de proporcionar una parte sustancial de los materiales para esa manufactura o producción”.

<sup>68</sup> Vid. p. 66-67 de este trabajo.

<sup>69</sup> Carroza, A. y Zeledón R., *Teoría General e Institutos de Derecho Agrario*. Editorial Astrea, Buenos Aires, 1990, p. 232. Es menester mencionar, que dichas sociedades mercantiles pueden estimularse en su formación con las asociaciones de productores, pequeños propietarios, ejidatarios o comuneros o la mezcla de ellos, y que

Como recurso natural renovable, las aguas en sus diversos tipos (superficiales, atmosféricas, marinas y oceánicas) conforman un recurso natural por excelencia; no sólo el hombre le utiliza para bebida y alimentación, cultivo o materia prima o vehículo de numerosos procesos industriales o vinculados a la salud pública, sino que en determinadas ocasiones constituye una fuente inagotable de energía, forma el gran hábitat en que se desarrolla la fauna ictiológica que constituye una de las principales fuentes de alimentos para la humanidad y sirve de vía de comunicación, muy importante para el comercio. Esto último que mencionamos, hace que el régimen jurídico sobre las aguas del territorio nacional cobre especial relevancia, porque de su aprovechamiento se han de generar diversas controversias de las que conozca el Derecho Internacional Público, y en consecuencia no sólo las normas federales, sino también los Tratados Internacionales tengan plena obligatoriedad.

El párrafo primero de este artículo 27 constitucional, ordena que “ la propiedad de la tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación...” pudiendo transmitir el derecho a los particulares para constituir la propiedad privada o las modalidades que ya hemos referido. Ello implica la potestad del Estado para otorgar concesiones, de acuerdo con lo prescrito en las leyes reglamentarias, procurando siempre el mayor beneficio para la sociedad, tal y como lo prevé el párrafo tercero de dicho artículo al otorgar a la nación el derecho de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación”, entre los cuales se encuentra el agua, “ con objeto de distribuirlos equitativamente y cuidar su conservación”.

---

constituídos en “empresarios”, tendrán el mismo fin de adaptar en común a las exigencias del mercado la producción y la oferta de parte de los productores que sean socios y con ello reiteramos nuestra idea fundamental que es la del Liberalismo Social como doctrina, que no es estimular el latifundio, sino la autosuficiencia y el desarrollo económico, equilibrado fundado en el trabajo.

Por su importancia, el artículo 73, fracción XVII de la Constitución, otorga al Congreso de la Unión la facultad “para dictar leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal”. Con base en ello se han expedido diversos ordenamientos legales de entre los que destacan la Ley Federal del Mar y la Ley Federal de Pesca, para los objetivos económico-jurídicos que nos ocupan en el presente trabajo.

La Ley Federal del Mar es reglamentaria de los párrafos cuarto, quinto, sexto y octavo del artículo 27 constitucional. En su artículo 6º menciona como zonas marinas las siguientes:

1. Las obras, islas artificiales, instalaciones y estructuras marinas;
2. El régimen aplicable a los recursos marinos vivos, inclusive su conservación y utilización.
3. El régimen aplicable a los recursos marinos no vivos.
4. El aprovechamiento económico del mar, inclusive la utilización de vínculos disueltos en sus aguas, la producción de energía eléctrica o térmica derivada de las mismas, de las corrientes y de las rentas, la captación de energía solar en el mar, el desarrollo de la zona costera, la maricultura, el establecimiento de parques marinos nacionales, la promoción de la recreación y el turismo, y el establecimiento de comunidades pesqueras.

En este sentido la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ordena que:

Artículo 28. A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

“V. Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las ... aguas y sus accesiones en la República Mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para intervenir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos”.

Artículo 30. A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

“XII. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales”.

Por cuanto hace a la Ley de pesca como reglamentaria del artículo constitucional en estudio, su objeto es el de fomentar y regular la pesca en beneficio social, mediante el uso y aprovechamiento óptimos de la flora y fauna acuáticas en cualquiera de sus manifestaciones, para su explotación racional, distribución equitativa y adecuada conservación. Igualmente tiene como fin ordenar las actividades de las personas físicas o morales que en ello intervengan.

Esta Ley es aplicada por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, conforme a lo dispuesto en el Párrafo V del artículo 32 Bis de la multicitada L.O. A. P. F., donde ordena que esta dependencia deberá “ vigilar y estimular... el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con... pesca...”; de igual manera el artículo tercero de la Ley de pesca le otorga las facultades para, entre otras cuestiones: “...impulsar el aprovechamiento, transformación, distribución y comercialización de la flora y fauna acuáticas...”, y también, “Promover el consumo interno de una mayor variedad de productos y subproductos de la flora y la fauna acuáticas, así como la diversificación de sus usos y formas de presentación, su industrialización, calidad y comercialización interna y externa, para lograr la mayor competitividad de éstos.”<sup>70</sup> En estos preceptos se advierte claramente la intención del Estado por generar riqueza en beneficio social.

Dicha Ley contiene dentro de sus capítulos más importantes el de: Las Concesiones, permisos y autorizaciones, donde en primera instancia la pesca comercial la podrán realizar en el mar territorial y zona económica exclusiva, las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana (art. 9º), pero también se otorgarán estas concesiones a personas extranjeras para que en casos de excepción participen de los excedentes que pudiere haber en la especie marina a pescar, atendiendo a “la más rigurosa reciprocidad”, en ello estamos plenamente de acuerdo porque como lo señalaremos en el tercer punto de este mismo capítulo, debe haber una equidad, bajo el principio del *Ius Gentium: do ut des*.

Pasemos ahora a la exploración del marco jurídico de los recursos naturales no renovables, los cuales tienen una relevancia primordial en el ámbito del Derecho

---

<sup>70</sup> Ley de Pesca, D.O.F., 25 de junio de 1992, p. 62.

económico por su importancia estratégica para la economía de los países, los cuales por su característica de agotables y limitados son el eje del orden y la titularidad del estado, con exclusión definitiva de los particulares.

Estos recursos al igual que los renovables en México, por mandato constitucional, se ubican en el sector público y en general son gestionados y explotados directamente por el Estado sin que haya lugar a la concesión, permiso u otra facultad de policía.<sup>71</sup> Vale la pena preguntarse si estas restricciones a las empresas nacionales y extranjeras han sido realmente generadoras del desarrollo económico del país y si su aprovechamiento ha sido de utilidad pública; en lo personal consideramos que no ha sido así, como lo explicaremos con los argumentos que a continuación se señalan.

Son tres los rubros principales a los que apunta la regulación constitucional de los recursos no renovables, a saber: minería, hidrocarburos y petróleo y energía eléctrica; los desarrollaremos en ese orden.

Los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 en cuestión, señalan que corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los 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 en los términos que señalen las leyes.

---

<sup>71</sup> Witker, *Op. Cit.*, pp 82-83.



En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por las sociedades constituidas conforme a las Leyes Mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo principalmente, con la Ley Minera, la cual ha de ser aplicada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, conforme al artículo 34 de la L.O.A.P.F., en sus fracciones XXVII, XXVIII, y XXIX, donde se establece que deberá “formular y conducir la política nacional en materia minera, fomentar el aprovechamiento de los recursos minerales y otorgar concesiones conforme a la Ley Minera”; igual atribución le otorga el artículo 1º de la citada Ley Minera,<sup>72</sup> la cual, entre otras cosas, define los conceptos de exploración, explotación y beneficio, así también clasifica los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen depósitos distintos de los componentes de los terrenos, así distingue: minerales de uso industrial, tierras raras, gemas minerales, sales gema, productos derivados de la descomposición de las rocas, materias minerales u orgánicas, combustibles minerales sólidos y otros, a excepción del petróleo e hidrocarburos, minerales radiactivos y demás energéticos que estarán bajo la vigilancia de la Secretaría de Energía, como veremos más adelante.

Por cuanto hace a las concesiones para la exploración, explotación y aprovechamiento, éstas podrán otorgarse a personas físicas y morales de nacionalidad mexicana, e incluso a las de participación extranjera constituidas conforme a la Ley de Sociedades Mercantiles, con lo que se estimula la inversión en pro de generar riqueza

---

<sup>72</sup> Ley Minera, D.O.F., 25 de junio de 1992, pp. 22; sigs. Anteriormente las cuestiones relacionadas con la minería estaban a cargo de la desaparecida Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatales, pero al escindirse en una de Energía y pasar el fomento industrial al ramo del comercio, pasó a ser competencia de ésta última por tratarse de toda una industria de transformación con fines primordialmente mercantiles.

para la economía nacional.

Pasemos ahora a la energía eléctrica, la cual constituye un elemento fundamental en la vida moderna, ya que todas las actividades civiles y mercantiles dependen de su uso y transformación, amén de un recurso natural no renovable de singular importancia.

El Artículo 27, párrafo sexto de la Constitución ordena: “corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público. En estas materias no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines. Corresponde también a la nación el aprovechamiento de combustibles nucleares para la generación de la energía nuclear y la regulación de su aplicación con otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos”. En esta materia de energía eléctrica y nuclear definitivamente estamos de acuerdo en que no quepa la concesión de su explotación ni a particulares nacionales, por razón de seguridad nacional y, ahí sí, preservación de la soberanía, por ser sus fines plenos de utilidad pública en toda actividad humana de producción económica y por lo “agresivo” que puede resultar su uso inadecuado. Por ello hacemos nuestros los puntos de vista del maestro López Rosado sobre la importancia del sector:

1) “Porque la electricidad constituye el insumo energético más accesible y de mayor aplicación que permite en gran medida el funcionamiento de la totalidad del aparato productivo del país y 2) derivado de su programa de obras e inversiones, convierte al sector eléctrico en un demandante de bienes de capital, factor que lo sitúa como

promotor importante para el desarrollo de esta industria".<sup>73</sup> Por lo expuesto en este rubro, no consideramos pertinente ahondar más al respecto.

Trataremos ahora, para concluir, el rubro del aprovechamiento de los recursos naturales, el que posiblemente sea el más controvertido en cuanto a su uso, objeto, destino y aprovechamiento y que define la coyuntura de nuestra actual civilización industrial: el petróleo, cuyas características son ampliamente conocidas; alto poder energético, facilidad de manejo y transporte, abundantes subproductos, especialmente petroquímicos. Por el contrario, su explotación es costosa y aleatoria; las reservas son limitadas (a nivel mundial), su distribución geográfica desigual y requiere su explotación cuantiosas inversiones de infraestructura.

La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, de 1992, respeta lo preceptuado en el párrafo cuarto del artículo que analizamos, en el sentido de que "no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos...". Cabe preguntarse dónde ha quedado el beneficio de la expropiación por causa de utilidad pública. Desde 1938, los gobiernos han señalado en su retórica, las bondades de la panacea que significa tener en propiedad el petróleo, siendo titular del derecho el pueblo de México, pero olvidémonos de los discursos políticos y en cuanto a lo jurídico preguntémosnos ¿Cuáles han sido los beneficios reales de la detentación del derecho de propiedad sobre el petróleo sin permitir la inversión de los particulares nacionales que son copropietarios?, y, ¿Hasta dónde afecta en la estructura del Estado Mexicano y su soberanía, el permitir la inversión nacional o extranjera, si a fin de cuentas la propiedad no la pierde la nación?, en este último cuestionamiento ni siquiera tendría que

---

<sup>73</sup> López Rosado, Diego G., Problemas Económicos de México 6a. Edición, Ed. UNAM, 1984, (Instituto de Investigaciones Económicas) p. 151.

concesionar su explotación, sólo permitir la entrada a los bienes de capital que hicieran más equitativa la oferta y la demanda y en consecuencia el precio internacional del petróleo crudo y sus derivados extraídos de México. Sin embargo al primer cuestionamiento parece darnos respuesta el propio texto de la Ley en comento, ya que su artículo 4° señala que” Petróleos Mexicanos y los organismos, de acuerdo con sus respectivos objetos podrán celebrar con personas físicas o morales *toda clase de actos, convenios y contratos y suscribir títulos de crédito* con sujeción a las disposiciones legales aplicables”, en resumen parece no haber riesgo. La utilidad pública se da en el momento en que producto interno bruto e ingreso per cápita, reciben un incremento real, sin perder en cualquier momento la facultad de rescindir, por seguridad nacional y protección a la garantía de seguridad jurídica, los actos jurídicos celebrados por la empresa descentralizada del Estado Mexicano denominada Petróleos Mexicanos (PEMEX).

Esta nueva Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional y su aprobación han generado un gran debate en el Congreso de la Unión, en torno a la venta de la petroquímica básica. Algunos le han considerado un retroceso histórico y un serio riesgo para la soberanía y la seguridad nacionales. Otros han señalado que esto acarreará consecuencias más graves que las de 1938 con Lázaro Cárdenas. Ahora entraremos a la exégesis del precepto constitucional para defender nuestra tesis congruentemente con lo expresado en el párrafo anterior.

Nuestra Carta Magna señala que: “Corresponde a la Nación el dominio directo de... el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos...”. “En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imperceptible... Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno

sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones”.

Al respecto, Morales Becerra, hace el siguiente razonamiento: por dominio directo debe entenderse que el petróleo y los hidrocarburos “tienen un estatuto jurídico especial, lo que implica que no pueden ser sometidos a un régimen de propiedad, ni pública ni privada. Ni siquiera en bienes de propiedad pública ya que podrían ser transformados en bienes de propiedad privada.”<sup>74</sup>

Sin embargo, y al margen de las paradojas de las leyes reglamentarias en contra de la Ley Fundamental -consabida es la supremacía de nuestra Constitución en la *pirámide de Kelsen*- si como señala el autor citado, la soberanía “de la Nación, sobre sus recursos energéticos constituye una de las afirmaciones fundamentales del pueblo mexicano...”,<sup>75</sup> válido es que en ejercicio de esa soberanía, el pueblo a través de sus representantes - diputados y senadores - legisle sobre un mejor aprovechamiento de ese recurso en pro del interés general y la utilidad pública.

Los productos petroquímicos, son de gran importancia económica, pues han revolucionado los procesos de producción industrial. Al ser materias primas sintéticas o artificiales que se producen en grandes cantidades y a precios bajos, han sustituido muchas materias primas de origen natural, escasas y caras, en la producción de un gran número de productos de uso cotidiano, e inclusive en la generación de productos que sirven de materia prima para la generación de otros. Este conocimiento tecnológico permite seleccionar procesos alternos, negociar con mayor facilidad su obtención y escoger aquellos que le son más adecuados, a la luz de la composición de nuestras

---

<sup>74</sup> Morales Becerra, Alejandro, *Revista de la Facultad de Derecho de México, La Petroquímica Básica*, UNAM, Tomo XLVII, Núm. 212, México, Enero-Abril de 1997, p. 259

<sup>75</sup> *Ibidem*.

materias primas y de la dimensión del mercado previsible.<sup>76</sup>

Como corolario, estimamos que es menester apuntar aquí los principales puntos de la exposición de motivos que dieron origen a la Ley Reglamentaria en comento:

- El desarrollo y modernización de la planta petroquímica requiere recursos que ni PEMEX ni el gobierno federal pueden aportar. La globalización permite y exige la privatización, impulsando la industria petroquímica con adecuadas condiciones de competencia y la creación de empresas petroquímicas públicas a partir de los activos que actualmente integran PEMEX-petroquímica con un régimen de sociedades mercantiles.
- Que exista garantía de suministro de los insumos para el sector.

### **3.- La equidad: Desiderata del desarrollo económico de México.**

Los fines morales, sociales, científicos o de cualquier otra índole a que aspira el ser humano son considerados en su conjunto, como desiderata de ese grupo humano. En el ámbito social sin duda alguna la equidad importa una constante preocupación por lograrla; pero, ¿qué es la equidad y cuáles son las pretensiones reales y las reales pretensiones de alcanzarla?

En principio el concepto de equidad va muy ligado al de la justicia, que al decir de Ulpiano, es la voluntad constante y perpetua de dar a cada quien lo suyo; pero ante esta afirmación cabe la pregunta ¿qué es el suyo de cada quién? y ¿qué nos merecemos

---

<sup>76</sup> Manzo Yépez, José Luis, ¿Qué hacer con Pemex? Una alternativa a la privatización, Editorial Grijalbo, México, 1996, pp 121-151.

cada uno de los hombres por derecho?

No podemos poseer todos, los mismos bienes, sin embargo, la equidad que pretende una nación consiste en un bienestar social general que mejore los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda y trabajo; éste último por cierto ha sido el más inequitativo dados los bajos salarios y los altos costos de los bienes de consumo.

En consecuencia el hablar de la equidad en la organización económica del estado mexicano implica pensar en diversos conceptos y fines tanto políticos como de derecho, para lo cual describiremos brevemente diversos conceptos que han surgido de los grandes doctrinarios de la materia:

Louis Le Fur señala que el fin del derecho es el bien común y la justicia, sin embargo se nos ocurre pensar de qué manera refleja el derecho ese bien común en tanto que es elemento espiritual de toda civilización y si las normas jurídicas, por el simple hecho de serlo, son justas. El carácter de justas y equitativas las normas de derecho en la mayoría de los casos es determinado por ciertos grupos específicos de esa sociedad y no por toda ella como una entelequia pensante, esto significa que sólo aquellos grupos a los que les va a afectar la norma creada por el legislador son los que pueden determinar la mayor o menor equidad y no el Derecho en sí.

El fin del derecho, señala el mismo Le Fur, consiste en garantizar que por la justicia se creen las condiciones que permitan a los miembros del grupo realizar su desideratha, es decir, su fin, su bien común.<sup>77</sup> Pongamos por ejemplo para el tema que

---

<sup>77</sup> Le Fur, De los, Radbruch, et, al., Los fines del Derecho, Justicia, Bien Común, Seguridad, 4a. Ed. UNAM, México, 1975, Facultad de Derecho (Manuales Universitarios), pp. 12-14 passim.

nos ocupa que el artículo 27 constitucional afecta en principio a todos los propietarios de la tierra, cualesquiera que sea la modalidad de su tenencia, en este sentido es de analizarse si la norma inscrita en el precepto constitucional y sus leyes reglamentarias resultan equitativas. Efectivamente las normas relativas a la propiedad, su uso y explotación serán más benéficas para unos que para otros, pero el legislador ha pensado en que, el beneficiario principal sea el propietario original; el Estado Mexicano.

“El derecho conduce hasta la entrada donde reina la justicia, la moral, o la política.”<sup>78</sup> Por lo que sus fines de derecho objetivo son en efecto la justicia y el bien común, pero su rasgo esencial y la dirección de estos fines se determinan por la realidad jurídica y social.

Para explicar de mejor manera lo anterior, es necesario explicar que todo cuerpo de normas constituido lo es para la realización de una obra o una empresa, es decir, el fin primordial del artículo 27 en comento y de sus leyes reglamentarias, lo es, para la producción de insumos agrícolas, pesqueros, forestales y energéticos, para lo cual se requiere la creación de empresas o la inversión que cualquier persona física o jurídico-colectiva haga para producir esos insumos en beneficio propio y de una determinada colectividad la cual no necesariamente será la nación sino incluso naciones extranjeras.

Como se puede advertir no podríamos aquí establecer, como lo haría Hans Kelsen una teoría pura de la equidad, en virtud de que toda norma jurídica creada por el legislador esta determinada por una realidad social y económica; la creación de una empresa para la producción económica, a la que nos hemos referido, implica seguramente la intervención de relaciones laborales, de derecho internacional y de

---

<sup>78</sup> Le Fur, Op. Cit. p. 34.



organizaciones de producción económica como las Cámaras de Comercio; en consecuencia el derecho debe ser equitativo para propietarios, usufructuarios, productores, beneficiarios del producto y contratantes de diversos países involucrados en el comercio de lo producido, respetando siempre la propiedad originaria de la nación mexicana y su soberanía, tema al que nos referiremos más adelante.

Hasta aquí, se presenta un problema añejo y ampliamente tratado por diversos doctrinarios de la filosofía del derecho, que es la pugna entre el ser y el deber ser, las reglas de la economía pertenecen al mundo del ser y las de derecho a las del deber ser. Por otra parte hemos señalado ya que el derecho recoge en sus normas lo que le presenta la realidad social y en ese sentido va siendo tan dinámico como dinámicas sean las formas sociales. El derecho económico debe equilibrar la justicia en dos de sus formas, señala Radbruch, justicia conmutativa y justicia distributiva, la primera como la voluntad de dar a la sociedad aquello que le es debido y la segunda asegurando a cada individuo los beneficios de la vida social a los cuales tiene derecho, en este sentido afirma de manera categórica que la estricta observancia de la ley implica la injusticia más sublevante: *summum ius, summa iniuria*; por lo cual se hace necesaria la creación de organismos que regulen el cumplimiento de las normas establecidas, llámense estos asambleas ejidales, órganos de gobierno de las sociedades mercantiles, registros públicos de propiedad, organizaciones de productores, tribunales, procuradurías, etc.

En relación con el liberalismo social, tema medular de nuestro trabajo recepcional, cabe destacar que si bien el derecho de un solo hombre es tan sagrado como el de millones de hombres, ese derecho personal debe ser productivo y justo para otros, otorgándoles su seguridad jurídica y la igualdad.

Hasta aquí, hemos podido observar el manejo de varios conceptos muy similares entre sí, pero que contienen pequeñas diferencias que explicaremos para su mejor comprensión, y estas son; justicia, equidad e igualdad.

La justicia es inherente al derecho y se muestra como la solución de conflictos en virtud de normas generales, la concepción formal de la misma entiende que es justo lo que es conforme a la ley e injusto lo que se aparte de ella.<sup>79</sup>

Por otro lado, la justicia es un fin social, como lo son la igualdad, la libertad, la democracia o el bienestar. Existe sin embargo, una diferencia importante entre el concepto de justicia y los demás conceptos enunciados, por ser el primero un concepto normativo, surgiendo el problema de la posibilidad de definirlo en términos descriptivos. La justicia se ha equiparado con la legalidad, la imparcialidad y el igualitarismo, la retribución del individuo de acuerdo con su grado, su habilidad o su necesidad, etc. Ahora bien, si estas definiciones fueran aceptables, se podría partir de premisas empíricas para llegar a conclusiones normativas. Ello nos refleja que al partir de premisas falsas, no es sino eficiencia retórica y exagerado eufemismo el adoptar esas afirmaciones, por lo que es mejor considerar a la justicia como noción ética fundamental y no como noción definida.

El concepto de justicia está íntimamente ligado no sólo con el del bien, sino también con el de derecho legal y moral, por lo que, decir que una determinada acción, norma, política o actividad es injusta, implica al mismo tiempo que determinadas

---

<sup>79</sup> En el planteamiento este problema, el filósofo Koenigsberg, lo sintetiza como legalidad; sin embargo ya ha quedado superada la Escuela Kantiana, en el sentido de que es claro, que el apego al cumplimiento de la ley, es legalidad, no importando lo justo o injusto de éstas. En todo caso confróntese a García Maynez en su obra Positivismo Jurídico, Realismo Sociológico y Iusnaturalismo, 4a. edición, Ed. UNAM, México 1989, pp. 28-33.

personas tienen derecho a determinados beneficios, y esto significa, a su vez, que los demás tienen el deber de no interferir en determinadas acciones del primero, como por ejemplo llevar adelante sus respectivas reivindicaciones.

Acabemos por referirnos en estas explicaciones a la utilidad de la justicia, de donde se desprenden las consideraciones de interés social general, a las que aludimos antes, exigen en ocasiones la desigualdad, y hasta lo desagradable o malo.

La equidad es una situación de hecho que puede ir al lado del derecho pero que no le es inherente y que puede ser concebida con aquella idea tradicional de dar a cada quien lo suyo. Es en suma, de una subjetividad tal concepto, que si consideramos el liberalismo en cualquiera de sus formas jurídico-legislativas, resultarán injustas las normas concordantes con este sistema para los socialistas.<sup>80</sup>

La igualdad es un derecho emanado de las doctrinas liberales en el que se reconoce que todos los individuos tienen la misma oportunidad de gozar de los demás derechos contemplados en todo el cuerpo de normas si se ubican en las hipótesis que dicho cuerpo normativo señala.

El desconocimiento de la ciencia, según Bunge, “suele llevar a los éticos a creer que el bien y en particular la libertad, son ajenos al bien natural o aún se opone a ella, sin comprender que en ausencia de pautas estables y de posibilidad de modificarlas, no puede haber fijación de fines ni relaciones constantes entre fines y medios, relaciones

---

<sup>80</sup> Bien dice Kelsen que “el que considera justo o injusto un orden jurídico o alguna de sus normas se funda, a menudo, no sobre una norma de una moral positiva, es decir, sobre una norma que ha sido “puesta”, sino sobre una norma simplemente “supuesta” por él “CFR. Kelsen, Hans Teoría del Derecho, 4a. edición, EUDEBA, Buenos Aires, 1965, p. 69.

legales sin las cuales no tendría sentido hablar de moral.”<sup>81</sup> Aplicado esto a la equidad y en lo específico al desarrollo jurídico-económico, consideramos que la equidad no puede ser uno de los fines del Estado para fijarla en las normas jurídicas, porque como lo señala Bunge, “la ley natural se opone a ella”, la desigualdad y la inequidad, referidas, no a los valores supremos consagrados en la Carta de los Derechos Humanos y en la parte dogmática del orden constitucional, sino a las concepciones, de la economía que catalogan a ésta como ley natural, resultan naturales.

Una vez expuestas estas filosofías, veamos pues en qué forma se logra su individualización fáctica hacia el desarrollo económico de México como fin de interés general; el desarrollismo in genere, siempre se enfoca a la corriente del pensamiento económico, y en ese orden de ideas en tres tesis fundamentales:

a) El desarrollo como crecimiento: Esta corriente encuentra en las formulaciones de Keynes <sup>82</sup> sus antecedentes más importantes. Para el economista inglés, estudioso de los mecanismos anticíclicos, toda política de estabilización debería procurar mantener un alto nivel de empleo y una plena utilización de la capacidad instalada, y por ende un alto nivel de inversiones. La inversión desempeña un doble papel: acrecienta, por un lado, la capacidad instalada y, por otro, incrementa la demanda efectiva. Si ambos movimientos son coincidentes, la actividad económica cuenta con la posibilidad de desenvolverse sin sobresaltos.

b) El desarrollo como secuencia de fases: El denominador común de las teorizaciones agrupadas bajo este rubro, consiste en que el desarrollo es concebido como una

---

<sup>81</sup> Bunge, Mario, *Ética y Ciencia*, 3a. Edición, Editorial. Siglo Veinte, Buenos Aires, 1988, pp. 47-49.

<sup>82</sup> Ver Crecimiento Económico en *Diccionario Enciclopédico de Economía*, Ed. Planeta, México, 1980, 3 V. p. 167.

sucesión de fases. Los diversos países arrancando desde una etapa primitiva o tradicional, pasarían por una serie de estadios intermedios hasta alcanzar la más avanzada, que sería aquella que prototípicamente representa la moderna sociedad industrial. El subdesarrollo constituye uno de esos estadios intermedios. Los autores englobados en este rubro tienden, por lo general, a privilegiar una característica que proponen como la fuente del subdesarrollo.<sup>83</sup>

c) El desarrollo como cambio de estructuras: Esta escuela interpreta que los procesos que regulan las relaciones económicas entre los países económicamente fuertes que atraen capitales y los subdesarrollados, pone el acento en un conjunto de reformas estructurales que sería preciso encarar de manera global para superar los obstáculos para el desarrollo.

Ahora bien, siendo el crecimiento económico un proceso de incremento de la producción de una economía a lo largo del tiempo, el tema de la equidad nos lleva a preguntarnos qué tan válida es la apreciación hasta cierto punto ingenua del crecimiento, y su identificación con el desarrollo y con algunas medidas del volumen de producción, que nos llevan al tan gastado uso de las cifras de renta por habitante o de producto nacional bruto o neto, como si éstos funcionaran como indicadores claros y aún preclaros de los niveles de desarrollo, situándolos en una jerarquía ordinal a escala mundial de la que han hecho abuso los organismos internacionales y gobiernos, convirtiendo el tema del crecimiento en una cuestión engañosa. Esta concepción está explícita en las teorías de las etapas del crecimiento económico, en que se considera que todas las economías siguen un mismo camino hacia la madurez; esto implicaría que

---

<sup>83</sup> Para Hirshmann se trata de un asunto que concierne a las decisiones e inversión, pues existen condiciones y recursos, pero falta capacidad para decidir adecuadamente. Véase Hirshmann, A.O., La Estrategia del Desarrollo Económico, FCE, México, 1961, p. 79.

hay un solo modelo de crecimiento y una meta, con lo que la política de crecimiento habría de ser un proceso imitativo y fundamentalmente lineal. Lo cual desestima las condiciones particulares de las diversas economías -en oposición a la teoría de la globalización- y, aún más, de sus sociedades, ignorando las posibilidades de que ellas escojan su propio camino.

Por otra parte, el propio proceso de crecimiento, considerado en su vertiente más objetiva, como es el aumento de la producción, implica, no obstante, cambios y tensiones, ya a este nivel tan cercano a lo técnico: el crecimiento exige progreso técnico, y es improbable que este progreso se realice por igual en todas las actividades productivas; al no afectar por igual a todas, se producen cambios en la asignación de factores de la producción por actividades y en la estructura de los precios relativos de los diversos productos, lo cual, evidentemente, afecta a las cuantías de las diferentes clases de rentas; afectación que es ampliada por el hecho de que en el crecimiento se produce casi por definición, un aumento de los beneficios más rápido que de los salarios, con lo que tiende a aumentarse la desigualdad de la distribución de la renta.

El desigual crecimiento de los distintos sectores, de las rentas de distintas capas de la población y capas sociales, los cambios en la asignación de factores (entre ellos, el trabajo humano) suponen tensiones sociales con un evidente costo. Uno de los más habituales, dado que de partida existe por definición un predominio agrícola, es el tras base de trabajo y capital del campo a la ciudad, que se traduce en migraciones, crecimiento de las ciudades y aumento de las disparidades espaciales de renta pues el costo marginal privado de instalaciones es menor en las zonas dotadas de servicios e infraestructura y con cierto grado de intensidad y producción, lo que actúa en sentido acumulativo, aumentando la diferencia entre áreas pobres y ricas.

En términos más generales, los factores que influyen en el crecimiento económico son de dos orígenes: por un lado, el aumento de la capacidad de producción, requisito, necesario para el aumento, de la oferta y, por el otro lado, el crecimiento de la demanda en cuantía adecuada para absorber los aumentos de producción. La insuficiencia de la demanda basta para cortar el crecimiento.

De una forma más detallada, por el lado de la oferta, el aumento de la capacidad de producción viene determinado por el aumento absoluto de la cantidad de fuerza de trabajo, el aumento del capital neto acumulado y el aumento de la productividad.

La interpretación del crecimiento económico por los clásicos, en sus líneas comunes, consideraba la siguiente secuencia: el aumento de los beneficios provoca aumento del volumen de inversión, que se traduce en el aumento de la existencia del capital productivo y en mejora técnica incorporada, con lo que lejos de referirse a la equidad en el crecimiento, refiere - según esta escuela basada en las teorías Keynesianas- un crecimiento en equilibrio definido por la tasa de crecimiento de la renta nacional, que corresponde al pleno empleo de los recursos a largo plazo; que existe una tasa de crecimiento deseada por los empresarios, y finalmente una tasa efectiva de crecimiento; la tasa de crecimiento en equilibrio es aquella para la cual el aumento de producción generado en periodos sucesivos por el aumento de la capacidad de producción que proporciona la inversión en curso, es igual al aumento de la demanda habido como consecuencia del aumento de la renta que provoca dicha inversión, cualquier desviación de la tasa deseada por los empresarios, o de la tasa real respecto de la garantizada, provoca paro y estancamiento.

En todo caso, entendiendo siempre por crecimiento el incremento sostenido de la renta *per cápita*, obtendrá una serie de características básicas que han acompañado y dado sustancia con carácter general al crecimiento moderno. Tendencias que podrían sintetizarse en las siguientes formas: a) interno crecimiento de la población, con el consiguiente aumento de la demanda; b) la responsabilidad básica del crecimiento ha radicado -más que en el aumento de trabajo y/o capital *per cápita* y en la mayor eficiencia, originada en el incremento de los conocimientos y en el perfeccionamiento de las instituciones; c) el aumento de eficiencia ha sido mayor en el sector industrial que en el agrario, y mayor aún en los transportes y en las comunicaciones; d) ha decaído el peso relativo de la producción - y de la población, pero en menor medida - del sector primario, en tanto que ha aumentado el de los sectores secundario y terciario. Paralelamente, se ha producido un rápido proceso de urbanización; e) en el sector industrial se ha producido un desplazamiento de productos menos duraderos a más duraderos, y de artículos de consumo a bienes de producción; f) se han producido también paralelos cambios en la estructura de la demanda final, tanto más intensos cuanto mayor ha sido el crecimiento de la renta; g) igualmente se han producido grandes transformaciones intrasectoriales: aumento del tamaño de las plantas - con las consiguientes transformaciones organizativas- y descenso relativo de los pequeños empresarios y de los trabajadores por cuenta propia; h) se han dado, al tiempo, reajustes institucionales; i) se puede apreciar una moderada tendencia a la reducción de la desigualdad en la distribución de la renta, experimentándose un pronunciado descenso en la tasa de retribución del capital comparada con la retribución del trabajo; paralelamente se ha producido un intenso incremento de las relaciones económicas internacionales y un rápido proceso de especialización internacional; k) todos estos efectos han tenido lugar en diferentes momentos del tiempo en las distintas naciones, ya que el crecimiento ha progresado por propagación. Ello ha supuesto desigualdades en



los ritmos de expansión, lo que ha conducido a pronunciadas diferencias en la potencia relativa económica entre las naciones.

Se hace otro señalamiento importante respecto del desarrollo: el progreso del conocimiento, es el verdadero motor del crecimiento, que se traduce en el aumento de la productividad, variaciones en las estructuras de producción (con pérdida de peso relativo en el sector primario y aumento del secundario y, posteriormente del terciario), proceso de urbanización, aumento - moderado- de la formación de capital en el producto total, incremento acelerado de las relaciones económicas internacionales.

Con esto nos percatamos de que si bien el desarrollo jurídico no presupone del todo el crecimiento económico, sí lo permea para darle un cauce de mayor equidad en las relaciones jurídico-productivas y jurídico-comerciales entre la sociedad nacional implicada en el proceso de la producción y la comercialización, donde si el estado no detenta directamente los bienes de la producción si es un centro de decisión político y económico que impide la dominación del poder oligárquico y monopolístico tradicional a las economías puramente liberales o de libre mercado radical.

#### **4.- El Beneficio Social del Usufructo Privado de Tierras, Aguas y Subsuelo.**

A estas alturas de nuestra investigación, creemos que hemos demostrado de manera patente la doctrina liberal como marco teórico-práctico del desarrollo económico de México, sin embargo a partir de la Constitución de 1917 se transformó ese liberalismo en un capitalismo de estado, donde de conformidad con los artículos 26, 27 y 28<sup>84</sup> de la Ley fundamental, el Estado no sólo planeaba el desarrollo económico,

---

<sup>84</sup> El texto actual llama a diversos actores al proceso económico y al desarrollo industrial, en los que cada vez tienen menor participación las empresas paraestatales y crecen las pequeñas y medianas empresas destinadas a

sino que era administrador de la propiedad de todo tipo, empresario y productor de bienes y servicios, esto se justificó en tanto se trato de socializar el derecho, entendida esta expresión como el derecho social que se ocupa de las clases menesterosas, sin embargo, ante el fenómeno de la globalización, el Estado Mexicano ha tenido que modificar su estructura jurídico-constitucional y permitir con ello que otras personas, físicas y jurídico-colectivas, produzcan bienes y servicios con base en una libre administración de la propiedad de los bienes originarios de la nación.

Los problemas del desarrollo han requerido ser examinados, con el reconocimiento de tiempo y espacio, con el de la globalización ya mencionada, admitiendo al mismo tiempo que para alcanzar tal desarrollo es necesaria la inversión tanto de nacionales como de extranjeros; por lo que si bien es cierto que la necesidad de una regulación extraeconómica por parte del Estado, nace de la necesidad que una ordenación que debe manar de ese mismo Estado, sin embargo éste ha sido rebasado en su función política para poder desviar y frenar las repercusiones de la función económica.<sup>85</sup> Enseguida nos ocuparemos de la utilidad y beneficios de la inversión privada, nacional o extranjera, la que se presenta como uno de los principales puntos debatidos del liberalismo social.

La empresa como tal, es en principio la encargada de la producción de bienes y servicios, un conjunto orgánico de los factores de la producción, ordenados según ciertas normas sociales y tecnológicas a fin de lograr objetivos de tipo económico, es, en resumen, la unidad económica, jurídica y social de producción, formada por un

---

actuar en áreas estratégicas de la economía, al amparo de los artículos 5o. 25o, 26o, 27o y 28o de la Carta Fundamental, las empresas o cooperativas del sector social de la economía, las microindustrias y las empresas transnacionales con base en los tratados comerciales y en las leyes federales que regulan la inversión y el desarrollo productivo de capitales extranjeros en territorio nacional.

<sup>85</sup> Vid Heler, Hermann, Teoría del Estado, 16a reimpresión, FCE, México, 1997, pp. 229-237.

conjunto de factores productivos bajo la dirección, responsabilidad y control de un empresario cuya creación es la utilidad de la producción de bienes y servicios, y cuyo objetivo vendrá a ser determinado por el sistema económico en que se encuentra inmersa.

La empresa es un agente económico con funciones definidas, obteniendo sus factores de producción (materias primas, trabajo y capital) en el mercado de factores, a los cuales retribuye con dinero. Una vez transformados los factores en productos, por medio del proceso productivo desarrollado en el interior de la misma, la empresa coloca los productos en el mercado y obtiene el financiamiento necesario para poder reproducir el ciclo. Las operaciones por su parte, completan el ciclo productivo de los sujetos económicos que se relacionan con la empresa. De este modo las funciones que la empresa cumple, pueden condensarse en las tres siguientes:

- a) Anticipar el “producto nacional” obtenido en cierto periodo a los factores primarios (trabajo y capital), que han participado en el proceso productivo;
- b) Organizar y dirigir básicamente el proceso de la producción, si bien y cada vez en mayor medida, está condicionada en sus elecciones por intereses de orden externo a ella, que la fuerzan a determinados comportamientos.
- c) Asumir los riesgos de las funciones anteriores.

Los factores de la empresa son: a) bienes físicos y económicos, cuya permanencia puede ser breve (factores circulantes) o larga (factores permanentes). Junto a la estructura económica de los factores cabe hablar de otra estructura financiera, que

suministra el capital necesario para llevar a cabo la explotación. b) factor dirigente, que puede estar formado por dos órganos diferenciados: uno, deliberante y decisor, y otro ejecutivo, c) factor trabajo, formado por el conjunto de personas que prestan sus servicios en la empresa, obteniendo de ella los medios para su subsistencia. d) La organización económica y jurídico social del entorno en que se mueve la empresa, cuya presencia es un condicionante más para la toma de decisiones y su posterior ejecución. e) El estado de la tecnología, cuyo efecto es condicionante en el mismo sentido que el anterior.

Conviene distinguir entre empresa, explotación y sociedad mercantil. La explotación hace referencia al aspecto técnico de la empresa: una empresa puede realizar varias explotaciones y una sola explotación puede estar realizada por varias empresas al mismo tiempo. Por otra parte, la sociedad mercantil no es más que una forma exterior de la empresa con efectos jurídicos. La empresa puede organizarse en muchas sociedades sin que pierda la unidad de decisión y objetivos que caracterizan la actuación del grupo en sí.

Hemos hecho pues estas consideraciones, dado que el usufructo que se da de los bienes de producción primaria en propiedad originaria del Estado son en todo caso susceptibles de usufructuarse por particulares y la explotación de los particulares a su vez hace presumir la posibilidad de la inversión extranjera, la forma macroeconómica de aprovechar tales recursos es a través de las empresas formadas jurídicamente como sociedades mercantiles, así pues, nos referiremos a estas dos posibilidades de inversión: la mexicana y la extranjera.

Empecemos por definir a la inversión extranjera como “la adquisición por un

gobierno o por los ciudadanos de un país, de activos en el extranjero en la forma de depósitos bancarios, letras de gobiernos extranjeros, valores industriales o gubernamentales, o título de tierras, edificios y equipos de capital”, es decir, es un flujo de recursos que un país registra en su balanza de pagos por un movimiento de capital a largo plazo expresado en la construcción de plantas de producción y propiedad de firmas extranjeras.

Ante la regulación de estas inversiones, de las concesiones que hace el Estado a los capitales extranjeros, surge la interrogante sobre si la utilidad real que puede tener es inversión, y todo el beneficio social y el interés general que puede producir que tales inversionistas detenten la propiedad de tierras, aguas y por qué no, el subsuelo, para la explotación de minas y de hidrocarburos, lo que quizá se pueda traducir en una derrama económica trascendental en la elevación del nivel de vida de la población nacional.

Quienes defienden este tipo de política económica, y nos adherimos a ellos, sostienen que si se permite que empresas nacionales y extranjeras operen en condiciones privadas competitivas de mercado se provoca que el país anfitrión, en éste caso, México, capte capital barato, avanzada tecnología y una alta capacidad empresarial. En México es clara la presencia del Estado a partir de la década de los treinta, vía empresas públicas en petróleo, transporte, comunicaciones, electricidad y petroquímica básica. A dicha presencia básica se une una rectoría estatal que ha permitido la existencia de unidades productivas privadas y extranjeras a través de estímulos, incentivos, protecciones aduaneras y subsidios financieros y cambiarios que muestran su eficiencia hasta finales de la década de los setenta. Este esquema, que tuvo como centro dinámico un mercado interno protegido y que derivó en un aparato productivo antiexportador, ineficiente y consumidor de ingentes y materias primas

extranjeras agotó su capacidad de desarrollo por factores externos incontrolables.

En efecto, el financiamiento externo, que siempre había sido complementario del ahorro interno, se vuelve el factor decisivo para proseguir hacia adentro y orilla al gobierno federal a continuar contrayendo una deuda que ha crecido en una forma cuantiosa, multiplicada por el alza de las tasas de interés que experimentan los financiamientos internacionales, a partir de la década de los ochenta; todo ello, a pesar del paliativo que en su momento significó la producción petrolera.

Así llegamos a la actual globalización económica, donde el individuo, como productor y como consumidor, depende cada día más de las condiciones generales del mercado, de los niveles de la ocupación y la producción y de la eficiencia productiva de la nación en general, así como de la manera como se distribuya el ingreso nacional entre el pueblo; en resumen, del bienestar económico del país y de la forma como la política económica del Estado se encamine a darle un mejor aprovechamiento a los recursos físicos y tecnológicos, con inversión nacional o extranjera, pero en pro de ese individuo que no alcanza a ser eficiente, porque su producción resulta cada vez más inaccesible al consumo de otros individuos.

Con la apertura comercial, los beneficios potenciales de la inversión extranjera aumentan considerablemente y se convierten en un complemento natural a la inversión nacional. La mayor competencia que propicia la apertura del mercado nacional evita que las empresas extranjeras puedan gozar de utilidades extraordinarias, provenientes de mercados protegidos y a costa del consumidor, y desalienta la fabricación de productos de mala calidad y el uso de tecnologías obsoletas en sus países de origen, prácticas que suelen ser comunes en economías cerradas al comercio exterior.

La inversión extranjera directa complementa a la nacional y creemos que resulta benéfica, por las siguientes razones: genera empleos directos e indirectos; provee al país de recursos frescos para el sano financiamiento de las empresas; aporta tecnologías modernas a la planta industrial; y, alienta el esfuerzo exportador del país.

Mediante la internación del capital al país, la inversión extranjera puede contribuir a que la economía mexicana participe con mayor eficacia y competitividad en los mercados mundiales. La promoción de la inversión extranjera se ha convertido en un elemento común de las políticas económicas de los países industrializados o en rápida industrialización, independientemente de su organización política y económica.

La Ley General de sociedades Mercantiles dedica el capítulo XII a las sociedades extranjeras, cuestión que analizaremos más adelante, sin embargo hacemos referencia a ello porque el cuestionamiento fundamental de esta parte de nuestra investigación se centra en determinar las bondades o no de que se permita o se restrinjan ciertas áreas "estratégicas" a los inversionistas nacionales o extranjeros, así pues encontramos limitaciones que impone la legislación a la inversión extranjera y a la nacional por los particulares en actividades que hasta el momento son administradas sólo por el Estado, analicemos pues cada uno de estos rubros, en cuanto se refiere a la explotación de tierras y aguas nacionales: Petróleo y demás hidrocarburos; Petroquímica básica; Minería, en los casos que se refiere la Ley de la Materia.

Como bien señala Williamson,<sup>86</sup> el proceso económico requiere de un marco normativo que se define habitualmente a partir del contrato, - tal señalamiento lo hemos

---

<sup>86</sup> Williamson, Oliver E., Las instituciones Económicas del Capitalismo, FCE, México, 1989, pp. 195-1999 *passim*

hecho en párrafos precedentes- este necesario proceso de contratación implica que el Estado asuma una conducta de racionalidad limitada a la permisión en el uso de los bienes de la producción, un oportunismo para saber determinar cuáles propiedades han de sufrir modalidades y por último normar un proceso de contratación en el que exista una planeación de los efectos que ésta haya de producir, donde exista una promesa y quizá más aún, la posibilidad de realizarse en los efectos que quiere procurar, donde exista la garantía de una competencia equitativa y legítima, no sólo en cuanto a las normas de la producción, sino en cuanto a la garantía de que no habrá un despojo ilegítimo de esos bienes de producción, y por último; una gobernación u ordenamiento privado en el que se garantiza la legalidad de los negocios jurídico-económicos.

Cabe hacer una consideración sobre la apertura comercial en el proceso de competencia supuesta que sea la globalización como una realidad aplastantemente ineludible, esta reflexión es, que la actividad económica en esta competencia abierta ha creado los grandes monopolios, más bien emporios llamados *trust* y cárteles en los que si una empresa ha de comercializar aceites para vehículos de motor, procura hacerse no sólo de la materia prima para su procesamiento que sería el petróleo, sino del terreno mismo en el que subyace el pozo petrolero; que si una empresa ha de comercializar con el papel, no se conforma con recibir la materia prima, sino que pretende detentar el espacio de bosque o selva en donde crece la madera que ha de utilizar para la industrialización de su papel; o también que la empresa encargada de comercializar con el pan pretende detentar y de hecho así sucede, el espacio de terrenos agrícolas para la cosecha del trigo, soya, sorgo, etc., para el caso concreto hasta las tierras de agostadero para la crianza de ganado mayor y menor cuya producción natural (leche, huevos, etc.) requiere para completar el proceso de industrialización de su pan. Así podríamos seguir en la ejemplificación pero no es menester en la presente investigación ser prolijo, ni



mucho menos escandalosos en cuanto a situaciones a las que se propone poner un coto que no sea de pleno estatismo, ni de pleno libre mercado, sino del liberalismo social.

##### **5.- El ejido y la comunidad; alternativas del desarrollo económico de México.**

Tradicionalmente, la teoría del desarrollo ha asignado a la agricultura las siguientes funciones en el desarrollo económico general: 1) producir los alimentos necesarios para una población no agrícola creciente; 2) suministrar a la industria una provisión suficiente de materias primas agropecuarias; 3) generar excedentes agrícolas exportables en proporción mayor a las importaciones de bienes de capital e insumos para la propia agricultura, de manera que la agricultura contribuya a financiar las importaciones de maquinaria y equipo para la industria; 4) proporcionar un mercado interno para los productos de la industria; 5) generar excedentes de valor para la acumulación urbana, canalizando a la industria una parte del plusproducto generado en la agricultura (vía exacciones fiscales, intercambio desigual o transferencia de ganancias extraordinarias apropiadas por los empresarios agrícolas más acaudalados y tecnificados); 6) aportar mano de obra a las actividades no agrícolas.

Como los países desarrollados tienen como característica común el predominio de la agricultura, se ha llegado a identificar; país agrícola con país subdesarrollado y a considerar que el único medio de desarrollar una economía, no era otro que el de la industrialización, pues todas las naciones con alto nivel de vida tienen un fuerte predominio industrial. Sin embargo ninguna de estas dos afirmaciones es correcta.

Bien es cierto, que los países subdesarrollados tienen una actividad

preponderantemente agrícola, pero de ello no debe deducirse que existe un fenómeno de causalidad en el sentido de que el gran peso de la agricultura sea precisamente el factor determinante del subdesarrollo. Lo que sucede es que las naciones pobres tienen una agricultura también pobre, cuya estructura es inadecuada para salir del estancamiento o del leve crecimiento. Por el contrario, existen países con una agricultura importante en relación con su actividad económica, tal es el caso de Dinamarca, Australia o Nueva Zelanda que son actualmente desarrollados; y ello se debe, principalmente, a que cuentan con una estructura agraria moderna. Es más, entre las naciones agrícolas de una misma nación se aprecian diferencias notables en cuanto a nivel de desarrollo,<sup>87</sup> lo que confirma la falta de causalidad entre la agricultura y la pobreza económica.

A pesar de que este hecho parece patente, sin embargo, en las últimas décadas muchos países han enfocado su desarrollo a una industrialización a ultranza, a espaldas de la actividad agraria. El resultado no es otro que grandes desequilibrios económicos, pues el proceso de industrialización no se acompaña de las reformas necesarias en la estructura agraria, y es preciso tener en cuenta que existe una íntima interdependencia entre la agricultura y la industria. Los países subdesarrollados con fuerte predominio de actividad agrícola pobre, sólo pueden desarrollar sus economías mediante las transformaciones de las estructuras agrarias. Ello es lógico teniendo en cuenta que el desarrollo implica transformación, y en el caso en los países en vías de desarrollo, lo que más debe ser transformado es la estructura agraria, de tal forma que la agricultura constituya la base fundamental del proceso de industrialización, o en su defecto hacer a un lado totalmente la agricultura, si en países como México es mínimo el espacio de terrenos de cultivo.

---

<sup>87</sup> Salinas de Gortari, Carlos, Producción y Participación Política en el Campo, 2a edición, FCE, México, 1992, pp. 97-130.

Ante el papel que juega la agricultura en el desarrollo económico, la planificación de diversos países ha prestado especial atención al sector primario, a fin de conseguir mejores condiciones de vida de la población y pueblos agrícolas. Las mejoras que pueden derivarse de la ayuda que el Estado preste a la agricultura se inscriben frecuentemente en el cuadro de un amplio programa que abarca, generalmente, todos los sectores económicos del país o bien los de una región en especial. Puede darse el caso de que estos programas tengan una importancia capital dentro de los planes que los gobiernos desarrollan tendientes a mejorar a largo plazo al mismo sector de la agricultura y también encaminados a crear posibilidades de empleo, fuera del sector agrícola,<sup>88</sup> de la mano de obra, que al mejorar la situación quede excedente y, por tanto, sin empleo.

Generalmente, en todos los planes de desarrollo, tengan el ámbito que fuere, se incluye en forma destacada, la transformación de la economía agrícola del país, en el sentido de establecer técnicas más avanzadas en cuanto a cultivos, empleo de semillas seleccionadas, planes de riego, y, sobre todo, un empleo masivo de la maquinaria, que sustituyendo las técnicas rudimentarias anteriormente empleadas, permiten obtener rendimientos agrícolas más altos que los que se lograban. También se trata de modificar los canales de comercialización de los productos agrícolas, así como crear industrias que utilicen como materias primas productos agropecuarios. Pero la mayoría de las medidas, en el sentido anteriormente aludido, tienen un carácter eminentemente técnico o legislativo,<sup>89</sup> por lo que la agricultura, al no tener transformaciones institucionales,

---

<sup>88</sup> Salinas de Gortari, Op. Cit. pp. 47-71

<sup>89</sup> Véase Novoa Monrreal, Eduardo, El Derecho como Obstáculo al Cambio Social, Ed. Siglo XXI, México, 1995. Donde el Autor señala enfática y reiteradamente las deficiencias de sistemas jurídicos que se ven rebasados por la realidad, y donde las prácticas políticas y económicas divergen totalmente de las pretensiones legislativas, o bien éstas últimas obstaculizan la realización de aquellas.

continúa siendo un sector con grandes defectos estructurales.

La reforma agraria entraña la organización productiva, la protección a los productos básicos y la organización de los productores rurales implicada en la política internacional, así como el abasto popular, todo ello nace del derecho que tiene la nación de “regular el aprovechamiento de los elementos susceptibles de la apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación”. El individuo como productor y consumidor, depende cada día más de las condiciones generales del mercado, de los niveles de la ocupación y la producción y de la eficiencia productiva de la nación en general, así como de la manera como se distribuya el ingreso nacional entre el pueblo, en resumen, el bienestar económico del país, tal y como lo, manifestamos en el punto anterior del presente capítulo.

Ahora bien, el cumplimiento cabal y sostenible de estas funciones radica en el incremento acelerado de la productividad del trabajo agrícola, el cual presupone un aumento considerable en las inversiones rurales, de otra manera, la contribución de la agricultura a la industrialización sólo podrá realizarse mediante un decremento del nivel de vida de los campesinos, obstruirá el mercado interno rural de medios de consumo y de producción, bloqueará la productividad agrícola y provocará serias desproporciones en la estructura económica que a la larga frenarán el desarrollo.

Al indagar las relaciones entre la agricultura y la industria en México, a finales de los años 60, connotados economistas reconocieron que, durante la época del llamado *milagro agrícola* (1946-1965), nuestra agricultura había desempeñado eficientemente las funciones establecidas en la teoría del desarrollo. Pero al producirse el prolongado estancamiento agrícola de 1966-1976 ( cuando la agricultura creció a una tasa media

anual de 0.8%, contra 6.1% anual durante la época del *milagro*),<sup>90</sup> comenzaron a cuestionarse estas funciones y a investigarse si la agricultura no habría sido esquilmada excesivamente a favor de la acumulación industrial. La hipótesis afirmaba que la exacción desmedida de la agricultura en términos de transferencia del valor o de capitales hacia la industria, había dado al traste con la propia agricultura, matando, por así decirlo, la “gallina de los huevos de oro”.

No hay duda de que durante la época del llamado “milagro agrícola” la agricultura desempeñó un papel de primer orden en favor del acelerado desarrollo industrial (que alcanzó una tasa media anual cercana a 7% durante este periodo). En primer lugar, el abasto interno de alimentos y materias primas para una economía en rápida industrialización y urbanización fue ampliamente satisfecho por la economía nacional. En segundo lugar, durante el mismo lapso, más de la mitad de las exportaciones de mercancías provinieron del sector agropecuario; y, al ser mínimas las exportaciones agropecuarias, el campo cubrió alrededor de la mitad del déficit comercial manufacturero, contribuyendo así al financiamiento de las importaciones de máquinas y herramientas exigidas por la industrialización. En tercer lugar, resulta también indudable que durante la época del *milagro agrícola* se expandió considerablemente el mercado rural para los productos de la industria nacional. En cuarto lugar, millones de habitantes del medio rural emigraron a las ciudades, suministrando una abundante oferta de mano de obra y contribuyendo, de este modo, al abaratamiento de los salarios.

En quinto lugar, en cuanto a las transferencias de valor de la agricultura hacia la industria vía intercambio desigual y exacciones fiscales, como parte nodal de la primera

---

<sup>90</sup> Todas las cifras y porcentajes fueron extraídos de la propia estadística de la SAGAR y de las bases de datos del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática de la Secretaría de Gobernación.

al proceso de industrialización, cabe observar que no fueron, durante la época del llamado *milagro agrícola*, tan cuantiosas como suele suponerse sino, más bien, virtualmente insignificantes (apenas equivalentes a 2.3% del valor acumulado de la producción agrícola entre 1942 y 1960). Y este relativo equilibrio en término de intercambio, que entonces existió entre la agricultura y la industria, fue uno de los más importantes factores que permitieron a la agricultura cumplir de manera sana sus demás funciones en el desarrollo económico, lo que implicaba que ella misma debió crecer de manera acelerada e ininterrumpida.

Como resultado del estrangulamiento del sector agropecuario, al final de los años 60, y sobre todo en los 70, fue haciéndose patente que la agricultura estaba dejando de cumplir algunas de las funciones que anteriormente desempeñaba. Las importaciones de mercancías agropecuarias – que habían oscilado alrededor del 5% del total de importaciones entre 1954 y 1969- comenzaron a crecer de manera continua, y desde 1973 hasta 1978 los suministros extranjeros de productos agropecuarios oscilaron alrededor de 10% de las importaciones totales de mercancías.<sup>91</sup>

Pero a mediados de los 70, se opera un nuevo viraje en la política agrícola: las relaciones entre la agricultura y las demás ramas de la economía invierten la evolución que les había caracterizado durante el periodo del estancamiento agrícola de 1966 a 1976. El sector agropecuario es nuevamente estimulado mediante un considerable aumento del gasto público canalizado a obras de irrigación y drenaje, investigación y extensionismo, crédito agrícola e insumos subsidiados (fertilizantes, combustibles y electricidad); y, sobre todo, mediante precios agrícolas redituables que crecían en proporciones mayores que los precios industriales y de servicios. La agricultura

---

<sup>91</sup> Todas las cifras y porcentajes fueron extraídos de la propia estadística de la SAGAR y de las bases de datos del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática de la Secretaría de Gobernación.

recuperó entonces su dinamismo hasta alcanzar tasas anuales de crecimiento similares a las logradas durante la época del llamado *milagro agrícola*: 5.9% y 6.1% en promedio respectivamente.

Pero esta recuperación del crecimiento agrícola resultó efímera. La reforma neoliberal de la política agrícola en los últimos sexenios (que comprendió la apertura comercial unilateral y abrupta, así como la reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo agropecuario), implicó un nuevo proceso de deterioro de los términos de intercambios agrícolas (en conjunto, el sector agropecuario sufrió una reducción de 6.4% en sus precios relativos entre 1982 y 1998; pero los productores de granos sufrieron una pérdida mucho mayor. Los cultivadores de maíz perdieron 46% del poder adquisitivo de su grano; los de trigo, registraron una pérdida de 34.2%; los de soya perdieron 50.3%, etc.). El derrumbe de la rentabilidad agrícola estuvo acompañado de una severa reducción de la inversión y el gasto públicos en fomento agropecuario (la inversión pública sectorial se redujo 92.5% entre 1982 y 1998 y el gasto público agregado en fomento agropecuario cayó 67.1%). La dinámica agrícola resultó seriamente afectada: en valor *per cápita*, el producto interno bruto agropecuario y forestal de 1988 resultó 20.4% inferior al de 1981; y en kilogramos *per cápita*, la producción *per cápita* de carnes rojas disminuyó 34.5% en este lapso; la leche se redujo 17% y la producción forestal maderable resultó 38.5% inferior a la registrada en 1981.<sup>92</sup>

Como contraparte –no obstante la severa recesión del consumo alimentario de los mexicanos pobres y en pobreza extrema– las importaciones de alimentos se dispararon de 1,790 millones de dólares en 1982, a 7,272.4 millones de dólares en 1994 y a

---

<sup>92</sup> Todas las cifras y porcentajes fueron extraídos de la propia estadística de la SAGAR y de las bases de datos del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática de la Secretaría de Gobernación.

8,633.1 millones de dólares en 1988.

De esta manera, el sector agropecuario ha dejado de cumplir, desde los años 80, sus funciones sustantivas en el desarrollo económico: 1) no genera una suficiente provisión de alimentos y materias primas industriales para el abasto nacional; 2) por lo anterior, las importaciones agroalimentarias gravitan pesadamente sobre las cuentas externas de México; 3) las exportaciones agroalimentarias, en vez de contribuir con divisas para la importación de bienes de capital, se han tomado insuficientes para financiar las adquisiciones de comida en el exterior; 4) el descenso de la producción del sector agropecuario genera efectos multiplicadores negativos sobre el volumen agregado de la actividad económica, es decir, sobre la inversión, el empleo y la producción.

Y si bien permanece la agricultura como proveedora de mano de obra para las demás actividades económicas, a través del éxodo rural, esta función es de lo más inoportuna bajo las actuales condiciones de abarrotamiento de los mercados de trabajo urbanos, a causa de la escasa generación de empleos en el sector formal de la economía durante los últimos tres lustros de experimentación neoliberal o liberal social.

Se debe superar ese círculo vicioso de relaciones negativas entre la agricultura y el desarrollo económico general que se obstruyen recíprocamente.

Para empezar, el sector agropecuario debe dejar de ser considerado como una parte del problema para a ser una parte de la solución de los grandes problemas nacionales. De hecho, ningún programa de política económica, ni reforma jurídica, sostenido con equidad es viable si no se sustenta en un campo bonancible.



De manera sucinta, las funciones que el sector agropecuario puede desempeñar en el futuro de la economía mexicana son: 1) contribuir decisivamente al incremento del ahorro interno a través de la provisión de una oferta suficiente de alimentos y materias primas agrícolas, generando ingresos netos de divisas por exportaciones agrícolas y transfiriendo a las actividades no agrícolas los capitales excedentes acumulados en el campo, como producto de rentas diferenciales generadas por los agricultores más tecnificados y con mejores tierras; 2) contribuir decisivamente a la estabilidad de precios sobre bases sostenibles a largo plazo, fincadas precisamente en la producción interna de alimentos y materias primas agropecuarias; 3) contrariamente de lo que tradicionalmente se ha postulado por la teoría del desarrollo, el campo debe ahora preservar en corto y mediano plazos, sin demérito del necesario cambio tecnológico, el mayor volumen de empleos rurales, a fin de aligerar presiones sobre el mercado de trabajo urbano, función factible, como resultado de la sustitución de importaciones agrícolas y de la mayor demanda de alimentos que resultará de la recuperación paulatina de los niveles alimentarios de la población. Desde luego, para que el sector agropecuario cumpla cabalmente sus funciones en el futuro de la economía mexicana es necesario impulsar la dinámica agrícola mediante un programa integral de fomento agropecuario.

Sin embargo el proceso de la reforma agraria ha comprendido:

I.- El reparto de las tierras legalmente afectables.

II.- El apoyo a la producción mediante una estructura económico-productiva y una infraestructura de bienestar social rural, ello se logra primeramente si el Estado actúa no de manera paternalista, sino al contrario, con la mayor parquedad en la aplicación de

normas públicas, permitiendo acuerdos colectivos entre grupos organizados por las cooperativas de producción y de consumo, a fin de fortalecer la posibilidad de que los grupos vulnerables se defiendan mejor en sus tratos, y evitar la explotación indiscriminada y excesiva del hombre por el hombre; para ello el Estado a lo que está obligado, es a dictar normas que tengan por objeto mejorar la distribución del ingreso, dar facilidades de defensa económica entre los grupos, que a su vez garanticen la seguridad económica y reduzcan la emigración y el aumento de la pobreza.<sup>93</sup>

### III.- El apoyo al desarrollo integral desde:

1.- La organización productiva de los campesinos, a través de permitir que le den a la propiedad el uso que más les convenga, siempre y cuando, no se deje de producir, distribuyendo a su vez los factores en los diversos ramos de esa producción, de tal manera que sus “valores de producción marginal sean iguales en todo el conjunto de la economía”.<sup>94</sup>

2.-La comercialización, transporte, almacenamiento, hasta la distribución y abasto nacional e internacional.<sup>95</sup>

La fase marcada con el número 1 ha sido concluida de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

En relación con el punto marcado con el número II, señalaremos que la producción rural debe apoyarse en:

<sup>93</sup> Cfr. planteamiento hecho sobre el tema de la Equidad pag. 82.

<sup>94</sup> Schickele, Op. Cit., p. 63.

<sup>95</sup> Adame Goddard, Jorge, Estudios Sobre la Compraventa Internacional de Mercaderías, Ed. UNAM, México, 1991, (Instituto de Investigaciones Jurídicas), pp 79-144; Cfr. con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías, D.O. 17 de marzo de 1988.

l.- Una infraestructura de bienestar rural, que contribuya al arraigamiento del campesino, y a su incorporación al desarrollo nacional,atendiendo:

- a) La educación rural, agrícola y de técnicas agropecuarias y forestales, así como la investigación científica sobres esos temas.
- b) La atención médica social rural con sus correspondientes centros hospitalarios generales y especializados.
- c) Una política poblacional rural, con programas específicos de arraigamiento, movilidad rural y planeación familiar.
- d) De seguro de vida para el campesino.
- e) De vivienda rural, establecimiento y mejoramiento.
- f) De agua potable;
- g) De electrificación rural,
- h) De letrización y alcantarillado rural
- i) De servicios generales en los pueblos rurales.
- j) De programas de huertos familiares, para la unidad agrícola industrial, para la mujer y

para parcelas escolares

k) De productividad con estímulos

l) De comercialización y trueques de productos

m) De distribución de productos agropecuarios con un programa de almacenes bien ubicados y transportación rural.

2.- Una infraestructura productiva o económica que incluya:

a) El aprovechamiento de los recursos hidráulicos y el total aprovechamiento de las aguas y los suelos; a través de un programa de conservación que consista en racionalización en el uso del agua y reciclaje por tratamiento de las aguas utilizadas, y por lo que hace a los suelos, la aplicación de fertilizantes de buena calidad, las plantas protectoras y de abono verde, la cubierta permanente del uso de laderas conocidas, como tierras de agostadero, un control mecánico de la erosión, y la extirpación de hierbas mediante labranza y mediante sustancias químicas.<sup>96</sup>

b) Caminos rurales y caminos de producción rural;

c) Crédito Rural suficiente, en el cual exista no el préstamo o el financiamiento al propietario, sino un real estímulo a la producción, para ello se observarían condiciones específicas en la legislación, tales como: que el acreditado sea solvente y pueda garantizar, no con su tierra, sino con programas específicos de desarrollo rural, es decir,

---

<sup>96</sup> Schickel, Op. Cit. P. 137

que el acreditado sepa y demuestre qué es, lo que va a producir, cómo lo va a producir, con qué recursos materiales y humanos cuenta, y sobre todo con la certeza y la obligación de no contraer otros adeudos, para lo cual el Estado pueda brindar asesoría en el funcionamiento para administrar el crédito, que por otro lado, debe tener un término de cumplimiento específico y determinado y una estructura de pago también determinada y en la medida de lo posible, inamovible para evitar el anatosismo, tan en boga en los últimos tiempos.<sup>97</sup>

La falta de capital es indudablemente uno de los principales problemas con que se enfrenta el desarrollo de la agricultura, pues tanto las inversiones públicas como las privadas se dirigen en mayor proporción hacia otros sectores. Las inversiones públicas en la agricultura son más espectaculares y con resultados más elevados a un plazo inferior. En cuanto a las privadas, al presentar menor riesgo y mayor rentabilidad, las actividades secundarias y terciarias, se retraen de las inversiones en el campo, provocando con ello un retraso en el crecimiento de la actividad agraria, en relación con el registrado por el conjunto de la actividad económica. La menor atención prestada al sector agrario es una característica general en casi todos los países. El mundo subdesarrollado, al no contar prácticamente con otras fuentes de riqueza, tiene que basar su transformación y desarrollo económico en la agricultura; es decir, el sector agrario juega un papel fundamental en el desarrollo, económico de estos países, al proporcionar mano de obra, divisas y medios de financiamiento para la creación y puesta en marcha de actividades no agrarias.

Así pues, el crédito rural, y en general los capitales de inversión deben estar encaminados a tres fines fundamentales: la adquisición de la propiedad, el

---

<sup>97</sup> Schickel, *Op Cit.* pp. 108-123

mejoramiento de toda índole, y desde luego, la explotación.

El drama de los créditos y de las inversiones insuficientes se presenta cuando éstos dejan de ser regulares, es decir, cuando el agricultor que los recibe y realiza la siembra, no puede devolverlo íntegramente en el momento de la venta, esto se da por la estacionalidad e irregularidad de la producción y la diseminación, la ignorancia y la idiosincracia de la población, existe otro tipo de crédito irregular, causado por la angustiosa necesidad e inexperiencia de los agricultores, que son fuertemente explotados con intereses muy elevados, que se podría atender con:

d) Semillas mejoradas;

e) Sanidad fitopecuaria y control de plagas;

f) Régimen fiscal rural de estímulos y exenciones;

g) Servicios de asistencia técnica agrícola, ganaderos, forestales, de sanidad y varios, suficientes, como son los campos experimentales, los servicios meteorológicos, etc;

h) La organización adecuada en tiempos y gastos de insumos para fijar una política satisfactoria de precios a los productos campesinos con el fin de, por una parte, proteger el ingreso agrícola contra una baja fuerte y repentina de los precios, y por otra, inducir ajustes a la producción según los cambios en la demanda de cada producto en particular, mediante precios fijados de antemano de acuerdo con metas de producción, resultando en consecuencia la estabilización y mejoría de la relación de intercambio de los productos agrícolas a la vez que una mejor asignación de recursos entre los diversos

ramos de la producción, mediante la reducción de la incertidumbre en los precios futuros.<sup>98</sup>

Todo lo anterior nos lleva a pensar en un crecimiento económico, donde exista un incremento de la producción, acorde con el criterio de la política económica de estado.

Visto lo anterior, es así como el artículo 27 constitucional ha ido modelando el ejido y la comunidad, y más el primero que el segundo por implicar muchas acciones conjuntas ante el gobierno y los propios ejidatarios; así como, el reparto de agua mancomunado a la tierra, el aprovechamiento de otros recursos naturales ejidales, el establecimiento de infraestructura social y económica, la organización de los campesinos y su producción y la industrialización y comercialización de los productos.

El ejido es un sistema cooperativo de producción y constituye una forma de propiedad comunal basada en una vieja tradición de Iberoamérica consistente en que parte de la tierra del ejido se utiliza por los agricultores de forma conjunta, en especial los terrenos dedicados a bosques y a pastos; la tierra de labor de los ejidos puede ser explotada individualmente o en forma colectiva, según la decisión que toman los miembros del mismo.

Los campesinos de los ejidos colectivos tienen, al igual que en la mayoría de las cooperativas existen en el mundo, una parcela de terreno particular para su explotación individual, fundamentándose en el mismo principio de que la producción de estas parcelas individuales sirva para el autoconsumo de la familia de los agricultores. La importancia de los ejidos colectivos es reducida si se tiene en cuenta que sólo existen

---

<sup>98</sup> Schickele, Op. Cit. p. 377.

700, que representan tan sólo un 4% de las tierras de labor de todo el territorio nacional. Ello se debe a que la Ley Agraria permite la explotación individual o colectiva, la mayoría de los agricultores que han recibido tierras como consecuencia de la reforma agraria han escogido otras alternativas de explotación agrícola.

### **Ejidos y comunidades.**

Los núcleos de población ejidal y comunal, tienen personalidad jurídica y patrimonio propios. Las tierras dotadas, restituidas, confirmadas o adquiridas por cualquier título, forman parte de su patrimonio. Los ejidos operan conforme a su reglamento interno que debe ajustarse a la ley, el cual debe contener las bases generales para la organización económica y social del ejido. La explotación colectiva de las tierras podrá ser adoptada por acuerdo de la asamblea general, pudiendo modificar su propio régimen de explotación.

Los acuerdos de asamblea que resuelvan terminar con el régimen ejidal serán publicados en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico de mayor circulación de la localidad en que se ubique el ejido.

La asamblea general, en los términos del artículo 23 de la Ley Agraria, tiene competencia exclusiva, para conocer, de entre otros asuntos:

-Aprobación y aplicación de recursos económicos del ejido y aprobación de cuentas y balances;

-Aprobación de toda clase de convenios y contratos;



-Aprobación de la distribución y aplicación de ganancias;

Señala y delimita las áreas para el asentamiento humano, fundo legal y zona de parcelas;

-Reconocimiento del parcelamiento económico y regularización de tenencia de posesionarios;

-Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común , así como su régimen de explotación;

-Autorización a los ejidatarios para que adopten el pleno dominio sobre sus parcelas y la aceptación de las tierras de uso común a las sociedades en los términos del artículo 75 de la ley de la materia;

-Aprobación de la división o fusión de ejidos y el término del régimen ejidal;

-Conversión del régimen ejidal al comunal; e,

-Instauración, modificación o cancelación del régimen de explotación colectivo.

La comunidad, a través de su asamblea, determinará el uso y destino de sus tierras comunales; podrá constituir sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros para aprovechar sus tierras o ceder temporalmente su uso y disfrute. Podrá, asimismo, transmitir el dominio de las tierras de uso común, en los términos del artículo 75 de la ley, por acuerdo de una asamblea que reúna los requisitos de asistencia y

votación previstos por la fracción IX del artículo 27 de la propia Ley Agraria.

Las comunidades podrán establecer grupos o subcomunidades con órganos de representación propios; y adoptar toda forma organizativa que permita el mejor aprovechamiento de sus bienes comunales

El núcleo de población en tratándose de tierras de uso común o los ejidatarios titulares de la parcela, podrán celebrar todo tipo de contratos de asociación con terceros para el mejor aprovechamiento de sus tierras. Estos contratos se celebrarán hasta por treinta años, prorrogables. Asimismo, podrán otorgar como garantía el usufructo de tierras, en favor de instituciones de crédito o personas con las que tengan relaciones comerciales.

El ejido, por acuerdo de asamblea podrá transmitir el dominio de las tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles si hay utilidad manifiesta para el núcleo agrario y participan, el ejido o los ejidatarios. En todo caso deberán cubrirse los siguientes requisitos:

- a) La asamblea tomará el acuerdo ajustándose a lo dispuesto por los artículos 24 al 28 y 31 de la Ley Agraria;
- b) El proyecto de desarrollo y escritura social se someterá a la opinión de la Procuraduría Agraria, quien la emitirá en un término no mayor de treinta días para ser considerada por la asamblea, sin perjuicio de que ésta consulte con otros profesionistas;
- c) La asamblea determinará también si las acciones de la sociedad corresponden al ejido o a los ejidatarios individualmente considerados;

d) El valor de las acciones que correspondan al ejido por la aportación de tierras, deberá ser cuando menos igual al precio del avalúo que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o de Institución Bancaria;

e) Si participan socios ajenos al ejido, éste tendrá derecho a nombrar un comisario que informe directamente a la asamblea. Si el ejido no designa al comisario, lo hará la Procuraduría Agraria, bajo su estricta responsabilidad;

f) Las sociedades así constituidas se ajustarán a lo previsto por el título sexto de la Ley Agraria, y

g) Al liquidarse la sociedad bajo la vigilancia de la Procuraduría Agraria, tendrán preferencia respecto a los demás socios para que, de acuerdo a su participación en el capital social, reciban tierras en pago de sus acciones, y tendrán derecho preferencial para adquirir las tierras que aportaron al patrimonio social.

En síntesis, podríamos afirmar, que al margen del régimen de propiedad de tierras a que esté sometido el campo para su desarrollo agrícola, pecuario, forestal o pesquero; se requiere producción bajo los principios de la economía nacional, a saber:

1.- El principio de la seguridad alimentaria, que debe rescatarse como objetivo estratégico, dándole una concreción acorde a las realidades nacionales y del mercado internacional de alimentos. Si los condicionamientos alimentarios no fueran una realidad en el mundo contemporáneo, y si hubiera absoluta seguridad de que el arma de los alimentos no será utilizada en el futuro para doblegar las voluntades de los pueblos,

de nada habría que preocuparse por la dependencia alimentaria, no refiriendonos al ámbito estricto de la tan cacareada pérdida de la soberanía nacional de la que hablaremos en el siguiente punto- sino al riesgo de restricciones políticas para acceder a los alimentos importados.

Los mercados alimentarios internacionales no son de competencia perfecta. Por el contrario, figuran entre los mercados más imperfectos debido a la presencia de fuertes corporaciones alimentarias, de subsidios abiertos o encubiertos de la producción, de créditos alimentarios subvencionados, de subsidios directos o indirectos a la exportación, etc., que distorsionan los precios internacionales. En general, el despliegue de políticas de fomento agropecuario es una realidad en los países que cuentan con sectores agropecuarios liderados por poderosas corporaciones de inversión, y no por individuos aislados o pequeños grupos que apenas y producen para el autoconsumo, en su “pedazo de tierra”.

Además, los mercados – aún cuando fueran perfectos, pero con mayor razón cuando no lo son- tienden de manera natural a polarizar la distribución del ingreso, concentrándolo en países, regiones y estratos sociales previamente enriquecidos. Esta concentración se produce también en el ámbito de los ingresos rurales y del poder de compra de los alimentos.

Si continuamos descuidando nuestra producción interna de alimentos y, por tanto destruyendo las fuentes de empleo y de ingresos rurales, seguiremos propiciando la insuficiencia de recursos propios para nuestra adquisición de comida. Nuestra seguridad alimentaria se mantendrá vulnerable porque dependeremos del endeudamiento para comer.

Más aún, los mercados internacionales de alimentos se caracterizan por marcadas oscilaciones en los precios, que presentan ciclos largos y cortos de ascenso y descenso. De hecho, durante los últimos meses de 1995 y los primeros de 1996, la pronunciada alza que se registró en los precios internacionales de los granos coincidió con la necesidad de importar alrededor de 10 millones de toneladas de éstos.

2.- El principio de armonía en el patrón de desarrollo, que debe signarse en el cuidado de los riesgos alimentarios y el equilibrio de cuentas externas, es decir, el cuidado de recursos naturales, aprovechamiento del potencial tecnológico, equidad en la distribución del ingreso – que como ya aclaramos antes, no significa un ingreso igual, pero sí remunerado, conforme a las condiciones de los mercados globales-, y la estabilidad en los demás sectores de la producción nacional, en el mismo sentido.

3.- El principio de los equilibrios económicos, donde se ubique la realidad económica, sin adoptar modelos comparativos, que sólo dan resultado a corto plazo y que a largo plazo redundan en mayor perjuicio que si no se hubieran aplicado. El objetivo de este principio consiste en que el sector agropecuario- de crecimiento sostenido-, financie el desarrollo industrial y la acumulación de capital urbano, para que de este modo, las actividades no agrícolas le sean devueltas al campo, efectuando transferencias netas de recursos en favor de la acumulación de capital agrícola y de la tecnificación de las granjas.

Bajo estos tres principios, las funciones que el gobierno debe desempeñar en el desarrollo económico de la agricultura, independientemente de la forma de organización de los productores, son:

1.- Una política de precios de garantía o soporte para los productos agropecuarios básicos, establecida en un horizonte a largo plazo y sustentada en criterios de rentabilidad, que otorgue certidumbre a las inversiones agropecuarias y posibilite la capitalización y tecnificación de granjas.

2.- Apoyar, mediante obras de infraestructura, investigación y extensionismo, instituciones de apoyo a la comercialización.

3.- Atención especial a las pequeñas explotaciones agrícolas, mediante sesgos preferenciales en todos los instrumentos de fomento agropecuario, así como mediante el despliegue de programas específicos para elevar la eficiencia microeconómica de las pequeñas granjas.

## 6.- La Soberanía.

Hablar de la soberanía es escudriñar en la filosofía, la historia y el derecho principalmente, podríamos hacer todo un tratado al respecto, sin embargo, lo que pretendemos demostrar en nuestra investigación es el carácter pragmático de ésta en la globalización económica-jurídica que vivimos en este tiempo y la forma cómo el derecho positivo mexicano la ha recogido en la Carta Magna.

Para Hermmann Heller la soberanía es “la cualidad de una unidad territorial de decisión y acción en virtud de la cual y en defensa del mismo orden jurídico, se afirma de manera absoluta, en los casos de necesidad, aún en contra del derecho”.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Heller, Op. Cit. p. 377.

Por su parte Pillet, citado por Heller, señala en su estudio *Recherches sur les Droits Fondamentaux des États* que “El derecho internacional no existe y no puede existir, mas que entre naciones distintas, separadas, que viven su vida propia; debe así exhibir al frente de su edificio, que las naciones tienen el derecho de conservarse y de tomar libremente las medidas que tendrán ese objeto”.<sup>100</sup>

El liberalismo no traiciona sus principios al establecer la competencia y con ello la distribución “inequitativa de la riqueza” en todo caso el fin del liberalismo social es que la riqueza generada sea en beneficio de la sociedad que la produce.

Imposible hablar de la soberanía sin el concepto de Estado y en ese sentido, imposible dejar soslayado al ius-filósofo alemán Hans Kelsen, maestro del naturalismo jurídico; leyéndolo, observamos que, es un punto superado el referimos a los elementos del estado entendidos estos como territorio; población y gobierno o poder político. Analicemos ahora estos elementos referidos al problema de la soberanía.

El territorio está integrado jurídicamente por fronteras fijas que se han acordado por el derecho internacional, quiere decir que el ámbito espacial de validez de las normas de un estado no podrá ser rebasado de esas fronteras ni de dentro hacia afuera, ni violado de fuera hacia adentro. Ese territorio lo compone el subsuelo, el mar territorial y la zona económica exclusiva.

La soberanía es un concepto que indica el poder de un estado o de un organismo que no está sometido a ningún otro, atribuyéndosele la calidad de soberano al estado como órgano supremo e independiente de autoridad, y de acuerdo con la cual

---

<sup>100</sup> Heller, Op Cit. p. 319.

es reconocido como institución y que dentro de la esfera de su competencia no tiene superior. El artículo 39 constitucional afirma que “la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, que la ejerce por medio de los poderes de la Unión; en los casos de competencia de éstos, y por los Estados por lo que toca a sus regímenes interiores en los términos establecidos por esa constitución Federal.

Se dice que la soberanía es inalienable, indelegable, imprescriptible e indivisible, y ésta se caracteriza por dos aspectos esenciales: En lo interno.- la autoridad completa y exclusiva que ejerce el Estado sobre todas las personas y cosas que se encuentran en su territorio, mediante el establecimiento de su propio régimen social, político, jurídico, económico, etc.; y En lo externo.- la independencia y autonomía del Estado en sus relaciones con los demás Estados.

La soberanía se basa en tres principios fundamentales del derecho internacional recogidos en la carta de las Naciones Unidas, los cuales señalan: 1) el principio de que los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o a la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas; 2) el principio de que los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales ni la justicia; 3) el principio relativo a la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta; 4) la obligación de los Estados de cooperar entre sí, de conformidad con la Carta; 5) el principio de igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos; 6) el principio de igualdad soberana de los estados; y 7) el principio de que los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta.

Si pensamos en el individuo como creador y legitimador de la voluntad soberana,



nos referiremos directa e inmediatamente al ideal del liberalismo, con referencias a su génesis teórico-histórica. Este principio se desenvuelve bajo los siguientes aspectos: el Estado como unidad de dominio debe estar dotado de una unívoca soberanía, que no puede ser discutida por poderes inscritos en la sociedad. El individuo es concebido como agente político primario, es decir, el *homo politicus* liberal que genera la unidad de la sociedad política y construye la voluntad general. Bajo esta idea, los representantes políticos, elegidos por el voto individual, lo son de la Nación o el Pueblo y no mandatarios de un interés social específico. Soberanía, individualismo y representación política, tienen en común el sentido antiestamentalista que presidió el impulso y el desenlace de la reforma liberal orientada a una autodeterminación política.

Ahora bien, hablar de soberanía económica, es referirnos a un grado de autoridad o de libertad en los propios asuntos económicos. Decimos que es un grado, porque tanto los particulares como las naciones carecen en la actualidad de un libre albedrío en las decisiones económicas. Los primeros por su sujeción natural a las leyes o reglamentaciones impuestas por los gobernantes. Y las naciones porque están adheridas o forman parte de convenciones o uniones económicas que restringen su poder de decisión, y en otras ocasiones se debe a las limitaciones derivadas de su endeudamiento exterior o de un mercado más competitivo en sus exportaciones.<sup>101</sup>

En definitiva, todos los Estados son celosos de la defensa de su soberanía económica, y política, que incluso en países industrializados puede quedar en entredicho.<sup>102</sup>

<sup>101</sup> Olicet Palá, Alberto, Liberalismo y Democracia en Crisis, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

<sup>102</sup> Antonio Remiro Brotons, al respecto nos refiere muy atinadamente que, la "reivindicación dialéctica de la dimensión económica de la soberanía va históricamente unida a los nuevos Estados, surgidos de la descolonización -es el caso de México-, y a los sometidos a una secular y opresiva dominación imperialista. Derecho Internacional Público Ed. Techos, Madrid, 1982, p. 301.

### CAPITULO III

#### LA ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO

##### **I.- Legislación reglamentaria del artículo 27 Constitucional, y la creación de ¿un nuevo sistema económico?**

Hagamos un breve análisis retrospectivo de lo hasta aquí dicho, para lograr determinar hasta que punto esta corriente neoliberal ha incidido, no sólo en la legislación sino en la práctica del derecho económico.

De acuerdo con la teoría económica que inspira la reforma, la normatividad económica debe propiciar cambios en las formas de producción y comercialización, eliminando obstáculos y fomentando su iniciativa. Dentro de esta normatividad se expidió el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, amén de otros, cerca de 50 cambios en distintos niveles de la normatividad económica, orientados hacia dos frentes: la desregulación de actividades que no se adecuaban a las necesidades del país (transporte de carga, actividades portuarias y comerciales, salud, turismo, energía, electricidad y petroquímica), y las acciones sistemáticas que no se enfocan en un sector en particular sino en crear las acciones necesarias para que las operaciones de mercados sean más eficientes en todos los campos. En este frente se han dado cinco cambios legislativos importantes, unos enfocados a reducir los costos de transición de los particulares, otros a cuestiones mismas del sector público como ente regulador, y otros más para fomentar la libre

conurrencia y la libre competencia de todos los sectores.

Históricamente uno de los aspectos fundamentales de la normatividad económica del Estado fue su desempeño como árbitro de las relaciones entre capital y trabajo, sin embargo, la situación que guarda actualmente con el proceso de reformas, parece poner en evidencia dos problemas destinados a mantenerse como prioridades del debate y de la agenda del gobierno: a) una economía de mercado no se construye solamente a partir de la retirada del Estado, y b) la reforma del Estado no puede ser parcial.

Sin embargo en la exégesis de las mismas nos percatamos que no hay novedad y sí una intención de dar a México una estructura de economía de mercado proyectado al beneficio social, sin dejar de considerar que ha sido absorbido por los esquemas de globalización, como lo demuestra la legislación internacional formada por los tratados de libre comercio, que sin modificar el texto constitucional, se adecúa a él para permitir la libre competencia de mercado.

## **2.- El Liberalismo Social.**

Hemos visto en diversas formas, pero de manera aislada, la filosofía practicada en nuestras leyes por el Liberalismo Social, y en esta parte estableceremos los principios que rigen esta tesis jurídico-económica:

1.- La Soberanía: Para el neoliberalismo, la globalización y los procesos de integración regional son razones para declarar las fronteras como estorbo, el nacionalismo como caduco y la soberanía de la nación como preocupación del pasado. Habla por eso de un mundo sin fronteras y sin naciones, de órganos supranacionales no sólo para regular los

asuntos internacionales, sino también los internos. Propone organizar elecciones desde el extranjero, fuerzas militares multinacionales; juicio y sentencia externos sobre el comportamiento de los pueblos. Sin embargo, para el liberalismo social, la soberanía es fundamental, no se desconoce la interrelación económica, pero sí excluye la política, la toma de decisiones al interior.

2.- El Estado: El liberalismo social promueve un estado vigilante de la legalidad, en un libre actuar de las normas de derecho positivo, es decir, en el ámbito económico, asume que el mercado sin regulación del estado fomenta el monopolio, extrema la injusticia y acaba por cancelar el propio crecimiento, pero también asume que el estado protector y propietario impide la iniciativa social en pro de sus propios miembros, así pues, lo que propone es un estado promotor, que aliente la iniciativa, y que si los pocos poseen, los muchos se benefician. Es decir, el Estado liberal-socialista es director de las decisiones políticas, responsable de las sociales y mediador de las económicas.

3.- La Justicia social, que procura que cada quien goce exclusivamente de aquellas prerrogativas que la ley le otorga, ni más ni menos.

4.- Las Libertades, respeto de las garantías individuales consagradas en la Carta Magna, en específico, las de libertad y seguridad jurídica por cuanto hace al Derecho Económico.

5.- El Desarrollo del Campo: promoviendo la inversión de capitales para su trabajo y fomentando la formación de sociedades mercantiles de producción agropecuaria, forestal y pesquera.

6.- La Alimentación, la Vivienda, la Salud y la Calidad de Vida: que devienen de las garantías sociales consagradas por el propio artículo 27 Constitucional en estudio y por el 123 de la misma Ley Fundamental.

**a) Alternativa del desarrollo económico de México.**

La intervención episódica y parcial y sus limitadas técnicas, no fueron suficientes para restablecer la autorregulación y dar estabilidad al sistema de economía liberal y fracasa en una deseable justicia al deshumanizar la relación de los salarios, al provocarse una inestabilidad cíclica imprevisible dado que las bolsas de valores y los sistemas financieros comenzaron a influir determinadamente por sobre la productividad, las exigencias del exterior englobaron la forma de dirección económica, y los precios no retribuyeron equitativamente el capital y el salario.

Pero el intervencionismo de estado también tuvo sus marcadas fallas, pues so pretexto de ayudas, fomentos, subvenciones y planes de desarrollo, se cerró el marco jurídico para una segura inversión extranjera y se tuvo, como consecuencia, restricciones a las posibles exportaciones de la producción nacional.<sup>103</sup>

No obstante, las alternativas planteadas por este sistema económico, resultan alagüeñas si consideramos las siguientes:

1.- El espíritu de la actividad económica, es el de la obtención del máximo beneficio, la mayor ganancia monetaria neta. Para la obtención del máximo beneficio, los individuos

---

<sup>103</sup> Cabe señalar que la generación contemporánea del que escribe este trabajo de investigación nunca ha conocido lo que es un desarrollo llevado a la práctica, ni la estabilidad económica, ni el progreso de la producción agrícola, ganadera o pesquera, y en ese sentido adoptamos en el presente trabajo una actitud positiva, donde nuestra primordial fuente de aparato crítico son los documentos y las leyes.

no están limitados mas que por su propia capacidad y el respeto a los derechos de los demás.

2.- La organización jurídica y social caracterizada por cuatro notas: a) apropiación privativa de los medios de producción; b) la libre disposición, por parte del trabajador, de sus fuerzas de trabajo, el trabajo en una mercancía ofrecida y demandada, según una remuneración fijada en un contrato; c) el papel central del empresario, que combina a través del mercado los factores de la producción –trabajo y capital- jurídica, y económicamente distintos; d) el Estado no participa directamente en la actividad económica.

3.- La técnica es progresiva en extremo, dominada por el maquinismo y la gran industria, evoluciona sin cesar para hacer frente a la multiplicación de las necesidades, que en muchas ocasiones son creadas y orientadas por los propios empresarios.

Aunado a estas tres, el liberalismo es matizado por el tamiz social en lo siguiente:

1.- Se intenta realizar una concepción de la sociedad, a través de un conjunto de corporaciones organizadas, en medio de las cuales el Estado ejerce un arbitraje en beneficio del bien común.

2.- La organización jurídica y social se caracteriza por la creación y el funcionamiento de grupos profesionales clasificados por industrias o por actividades, que elaboran los reglamentos de cada profesión. Diversas leyes, flexibles, conforman los reglamentos según las técnicas y las necesidades de cada actividad específica.

## **b) En Otros Países.**

El sistema liberal o de economía de mercado, que como ya comentamos surge en el siglo XVIII al calor de la Revolución Industrial en Inglaterra y llega a América, a través de la Revolución Francesa por los fisiócratas y los ilustrados del siglo XIX, tiene como factores determinantes de su gestación:

- La consolidación de mercados internacionales;
- Intervenciones tecnológicas productivas;
- Consolidación de la propiedad privada sobre los medios de producción;
- División social del trabajo;
- Desarrollo de instrumentos financieros, monetarios y bancarios y sociedades mercantiles;
- Presencia de un estado abstencionista con limitadas tareas;
- La economía es una actividad natural autorregulada por el mercado que fija a través de los precios, las retribuciones al capital y al trabajo;
- La libertad económica es total, tanto a nivel interno como a nivel de intercambio entre países.

Pero antes de hablar específicamente de los modelos establecidos en otros países, habremos de sentar las premisas de su constitución.

Primero: La propiedad privada es un derecho consagrado en sus constituciones políticas, como un derecho del hombre. Tal concepto alcanza a todos los bienes económicos y llega a la propiedad de los bienes de producción (tierra laborable, fábricas, transportes, etc.). La economía capitalista, se rige por el libre juego de la oferta y la demanda de bienes y ésta orienta a las unidades de producción, tanto para atraer a los inversionistas al establecimiento de negociaciones, como al volumen mayor o menor de la producción de éstas. Los precios de los bienes se determinan principalmente en función de la oferta y la demanda. La libertad económica no es absoluta. La propiedad privada tiene limitaciones legales y también los precios de las mercancías, aunque su control por el estado es difícil.

Segundo: Ha sido la característica tanto constitucional como de política económica en las primeras etapas del capitalismo, la no intervención del estado en la dirección de la economía, que conocemos en los estudios de derecho y economía, con el nombre de liberalismo clásico, para éste se torna inevitable la intervención del Estado, en aquellos problemas de carácter social, imposibles de regular por los particulares, adquiriendo, diversas formas de manifestarse: limitaciones a la propiedad privada, reglamentación contra los abusos en la contratación del trabajo, control de precios, legislación contra monopolios, etc. A ésta intervención del estado se le ha llamado neoliberalismo, porque si bien se han dejado las bases para la economía libre o de mercado, ésta tiene limitaciones que implican intervenciones del estado o nuevas funciones económicas del poder público.



### **En Francia:**

Que mejor modelo se puede tener, que el del país donde nacen con su revolución los principios de igualdad y libertad, donde inspirados en Rousseau, y Montesquieu, el estado pone coto y regula la vida económica, pero solamente bajo las reglas de policía y fiscalización, reglamentando establecimientos insalubres y peligrosos, tasando ciertas mercancías en caso de necesidad, formando organizaciones sindicales de propietarios, organizando la formación de empresas por razones fiscales, mas no comerciales o por motivos de policía, tales como los servicios y monopolios de tabacos, pólvoras, de la moneda o de la imprenta nacional, pero tratando de distribuir la riqueza en todos los órdenes de su economía sin limitar la libre competencia ni nacional ni extranjera, tal fue el caso, que es el país de vanguardia globalizadora, al proponer a través del presidente De Gaulle la comunidad económica europea, a través de una libre competencia.

### **En Estados Unidos de Norte América:**

Amparados en las ideas del sistema liberal, la acción del Estado ha sido supletoria y de fomento pero no sustitutiva de las actividades particulares; de tal suerte que la economía norteamericana se ha caracterizado por un sentimiento de desconfianza hacia el gobierno y por la idea de que la política y la economía son esferas de acción social debidamente separadas y diferenciadas. En la práctica las dos siempre han estado entrelazadas y el gobierno siempre ha intervenido en la economía. Los autores de la constitución, evidentemente no se propusieron separar gobierno de economía, más bien le concedieron al gobierno nacional atribuciones de control y de promoción de la actividad económica, sólo le impusieron unas pocas limitaciones específicas a las facultades de los gobiernos nacional y estatales para sancionar leyes económicas.

### **En Inglaterra:**

La economía de mercado en este país adoptó, bajo su forma jurídica el derecho de los negocios *businnes law*, que según sus tratadistas perfecciona la forma tradicional de derecho comercial, describiendo únicamente las reglas positivas del Derecho, aplicables a la organización de los negocios y a las operaciones comerciales, así pues el libre mercado se regula por el derecho, no aludiendo al qué, cómo, cuándo y dónde producir y comerciar, sino a la voluntad de las partes, bajo la única reserva del orden público, por lo tanto las partes son libres de manejar sus negocios como ellas quieran, sin limitar la autonomía de la voluntad de las partes para contratar como acontece en los estados paternalistas.

### **c) Base para la elevación del nivel de vida de la población.**

Los sectores obrero, campesino y empresarial, el Gobierno Federal y el Banco de México acordaron en 1996 la firma de una Alianza para la Recuperación Económica, en la que se pueden hallar las bases del desarrollo jurídico económico en la sociedad nacional, y en el cual se contemplaron los siguientes proyectos:

Apoyo en las deducciones fiscales, en la exención del pago de impuestos, y la estimulación con incentivos, y reducción de plazos, a quienes fortalezcan con productividad y empleo la riqueza pública y un régimen de libre flotación; para lo cual se han realizado diversas reformas financieras, que desgraciadamente han elevado el

nivel de vida de la plutocracia mexicana y no ha considerado como sujetos de derecho financiero a quines no detentan los grandes capitales.

Promoción de la participación privada en la generación de energía eléctrica, con objeto de incrementar su productividad y asegurar el financiamiento requerido para su expresión. En este rubro como ya lo apuntamos anteriormente, resultaría altamente riesgoso, dado que si la energía eléctrica entra de plano y de pleno derecho al libre mercado, los sujetos de derecho en las relaciones de producción siempre será entre particulares, controvertibles sólo ante el poder judicial, pero el poder ejecutivo perdería el mínimo elemento de control de defensa de su territorio y de su población, y por ende, de su soberanía.

Fomento del empleo en la micro, pequeña y mediana empresa e impulso a la producción agropecuaria; para lo cual se requeriría que el marco legal en lo financiero y en el apoyo a la inversión no considerara de manera limitativa al arrendamiento financiero, al factoraje, al almacenamiento, la operación de las sociedades de inversión y de casa de cambio, cuando la mayor parte de la población mexicana que pretende invertir para su desarrollo y para tener como efecto la generación de empleo y por ende de riqueza, bajo el marco legal del derecho positivo mexicano vigente, no considera a los pequeños inversionistas dignos de sujetos del derecho bancario.

Inversión física de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, a efecto de conceder mayor importancia a las áreas de exploración y producción; procurando al mismo tiempo un marco jurídico que permita la inversión privada en gasoductos para transporte, almacenamiento y redes urbanas de distribución de gas natural, así como por efecto de la desincorporación de activos de la petroquímica secundaria.

A pesar de estos acuerdos, existe un obstáculo persistente para hacer posible un nuevo equilibrio, éste es la concentración del poder público de decisión económica en el Presidente y su gabinete, rasgo del Estado de la Revolución Mexicana que se conserva intacto y que parece aumentar en las condiciones actuales, caracterizadas por una ruptura de equilibrios anteriores de negociación económica. La idea de que el cambio consiste en reducirle su papel al Estado, se ha realizado en lo que concierne a su tamaño, pero no al aspecto fundamental de su función. Las reformas han reducido el tamaño del estado y han cambiado sus fines, pero no han reducido su importancia en la definición del rumbo económico del país. En parte, esto se debe a la carencia de agentes que contrarresten su peso por la vía societal y del mercado, y en parte a la voluntad del grupo dirigente y a la voracidad económica del gran empresariado mexicano. En este factor reside uno de los motivos de inestabilidad de la economía y, en última instancia, de su politización recurrente. Ambas pueden ser la razón de que las reformas económicas que buscan la modernización del país no logren derivar en un equilibrio estructural estable.

Mientras persista en alto grado la concentración económica y una baja capacidad de la sociedad para contrarrestarlo, los actores económicos, sociales y políticos se verán condenados a invertir excesivamente su tiempo y sus recursos en evitar o corregir los efectos nocivos de un sistema de reglas del juego defectuoso y caduco, en lugar de aplicarlos en su beneficio y en el de su propia sociedad.

## CAPITULO IV

### CONCORDANCIA ENTRE EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y EL LIBERALISMO SOCIAL

#### 1.- Constitucionalización del Liberalismo Social

Si se analiza a fondo la estructura socioeconómica perfilada por la constitución se puede afirmar que los principios que organizan y caracterizan la vida económica del país se encuentran en la base misma de la Constitución política y muy particularmente en los artículos 27, 28, 123 y 131, en su redacción original; así como el 25 y 26 después de la reforma de 1982.

Pero las reformas al artículo 27 de la Constitución, hechas en 1992, representan uno de los virajes históricos de mayor envergadura emprendidos por la actual administración. Su objetivo ha sido propiciar modificaciones en las estructuras de las relaciones económicas en el campo, dando por terminado el reparto agrario y otorgando al ejido y a sus titulares una personalidad jurídica diferente.

La estructura de sus modificaciones puede sintetizarse de la siguiente manera: 1) fin del reparto agrario; 2) establecimiento de los derechos legítimos de propiedad correspondientes a las distintas formas de tenencia de la tierra para que queden "plenamente establecidos y documentados, por encima de toda duda, para quedar como definitivos", 3) eliminación de la prohibición a las sociedades mercantiles de tener en

propiedad predios rurales; 4) se distingue la propiedad de “solar en el casco urbano”, de propiedad exclusiva de sus moradores, de “las superficies parceladas de los ejidos que podrán enajenarse entre los miembros de un mismo ejido de la manera que lo disponga la ley, propiciando la compactación parcelaria y sin permitir la acumulación o la fragmentación excesivas”; 5) los poseedores de parcelas podrán formar asociaciones u otorgar su uso a terceros o mantenerse en la situación en que se encuentran; con esta finalidad la asamblea ejidal deberá reunirse para tomar los acuerdos correspondientes.

Los efectos de esta legislación son a largo plazo. Aún no se dispone de información confiable para evaluar su impacto en los campos de tenencia de la tierra ni en la productividad agrícola. En ambos aspectos las tendencias a largo plazo que aquejan a la agricultura mexicana y siguen vigentes y las relaciones que la nueva ley está destinada a establecer para capitalizar el campo, sólo podrán evaluarse adecuadamente a partir de un tiempo razonable posterior a la entrada en vigor de la nueva legislación. La razón principal para afirmar lo anterior es que hasta el momento actual no ha concluido el proceso de dar fin al rezago en la distribución de tierras y las nuevas fórmulas de asociación entre productores e inversionistas aún no adoptan carácter generalizado. Sin embargo, debe decirse que, el efecto potencial contenido en esta reforma puede representar un parteaguas en la estructura de las relaciones predominantes en el campo, propiciando la formación de un campesinado de mayor capacidad productiva, combinado con una presencia creciente de la agroindustria, a un ritmo acelerado, en los cultivos con mayor demanda en el mercado internacional.

## **2.- La propiedad y el Liberalismo Social.**

Por lo que respecta al régimen de propiedad de la tierra , la mala distribución de ésta ha existido desde siempre. Al expresar que 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 ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada”, se redefine a la propiedad privada como derivada únicamente, y degradándole de cualquier otro dominio soberano.

En este párrafo se ha querido subrayar la prioridad del elemento social y económico en la naturaleza de la propiedad del Estado, sobre Soberanía y poder. Así la propiedad privada no puede derivar ya sino de la sociedad y al incluirse el término “Nación” se eleva a rango constitucional con la nacionalización precisamente.

Si advertimos con detenimiento las líneas de acción planteadas por el Programa nacional de Desarrollo vigente, nos encontramos con la idea de dar un vuelco a las modalidades de la propiedad a través de la inversión privada. Para el financiamiento adecuado y solvente de sus actividades, el gobierno debe recurrir a los impuestos. Para la sociedad, es preferible que se acuda a fuentes eficientes y explícitas de financiamiento que al más injusto e ineficiente de todos los impuestos: el impuesto inflacionario. Pero no basta con que el gobierno financie de manera responsable y transparente su actividad económica y para la generación de empleos productivos y bien remunerados, sino que debe orientarse a estimular la actividad productiva, a inversión y el ahorro, y al diseñar los impuestos debe tomarse en cuenta su efecto sobre el ahorro público y también sobre el ahorro privado.

Asimismo, es preciso que el sistema tributario facilite el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes. Cuando la naturaleza de las contribuciones y el exceso de los trámites y gestiones hacen del sistema tributario un obstáculo insalvable para los negocios y la generación de empleos, se anulan las condiciones para la ampliación de la actividad productiva y se desestimula la iniciativa de los particulares para contribuir a su propio progreso y al del país. Al mismo tiempo, se desestimula el propio cumplimiento de las obligaciones como contribuyentes.

Así pues la reforma tributaria, para promover el ahorro y la inversión y para generar un sistema tributario más eficiente y equitativo, habrá de atender a los siguientes criterios:

- El sistema tributario debe premiar el esfuerzo productivo. Por ello es esencial lograr un equilibrio adecuado entre los impuestos que gravan al consumo directamente y los que gravan la renta, ya que éstos últimos inciden sobre las decisiones de ahorro e inversión.
- El impuesto sobre la renta de las empresas debe promover, de mejor manera, la reinversión de utilidades. Se busca ampliar las deducciones de aquellas erogaciones que signifiquen mayor inversión productiva.
- Para mejorar la equidad tributaria se promueve un mayor progreso de la tarifa del impuesto sobre la renta de personas físicas, buscando reducir la carga de los contribuyentes de menores ingresos relativos. Para lograrlo se requiere contar con una base gravable amplia y la eliminación de las exenciones injustificadas que distorsionan la asignación de recursos, propician tratos inequitativos entre contribuyentes similares y



merman la recaudación.

- Un aspecto fundamental de equidad tributaria lo constituye la generalidad en la aplicación de las disposiciones fiscales. El criterio de generalidad debe normar los criterios y acciones de la administración tributaria.
- Es indispensable otorgar seguridad jurídica plena a los contribuyentes, eliminar ambigüedades y asegurar sus medios de defensa. Se obliga a dar transparencia a las diversas resoluciones de carácter general y particular, y se buscará incorporarlas paulatinamente en las disposiciones legales y reglamentarias.
- Las disposiciones fiscales deben simplificarse para reducir los costos administrativos de los contribuyentes e impulsar la actividad productiva y el empleo.
- La evasión y elusión fiscales, representan una injusticia inaceptable, para con los contribuyentes cumplidos, que debe ser combatida y sancionada. Por su parte, las acciones de auditoría fiscal deben ser justas e imparciales. La fiscalización debe realizarse mediante un proceso transparente y general.

Lo anterior actualiza los párrafos primero y tercero: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la Propiedad privada”.<sup>104</sup>

“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las

---

<sup>104</sup> Véase primer párrafo del artículo 27 Constitucional.

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...”<sup>105</sup>

Lo anterior lo afirmamos en virtud de que todo gravamen al ingreso se hace a quien detenta la propiedad de una riqueza generada, y siendo la Nación quien ejerce el monopolio del derecho tributario, y estas propuestas se hacen en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, con el fin de estimular a los productores, luego entonces, se respetará mayormente la propiedad en la medida en que más productiva sea.

### **3.- El problema agrario y el Liberalismo Social.**

El problema agrario ha afectado vitalmente la economía nacional y regional, por lo tanto, fue necesario establecer y ahora mantener una regulación en el mandamiento constitucional. No obstante y a pesar de la regulación periódica sobre las cuestiones agrarias y su eminente popularidad en el discurso nacional, el mismo Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que halla su fundamento en el artículo 26 constitucional reconoce que en el campo mexicano existe un serio rezago. Presentando graves problemas de rentabilidad y capitalización que se traducen en bajos ingresos de los productores, de igual forma dicho Plan, reconoce que no somos el país eminentemente agrícola que siempre se anunció, y que las condiciones orográficas son poco favorables para el desarrollo de la agricultura, amén de la falta de una infraestructura adecuada, la carencia de suficientes tecnologías modernas y la falta de capitalización.

---

<sup>105</sup> Véase primer párrafo del artículo 27 Constitucional.

El objetivo central de la política agropecuaria conforme al Plan Nacional de Desarrollo, pretende incrementar el ingreso neto de los productores. Para ello se crearon los instrumentos jurídicos tendientes a aumentar la productividad de las actividades agrícolas y ganaderas y a promover una mayor rentabilidad y competitividad. Dichos instrumentos están definidos por el artículo 126 de la Ley Agraria que a la letra dice:

Art.126.- “Las sociedades mercantiles o civiles no podrán tener en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la equivalente a veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad individual y deberán cumplir con los siguientes requisitos:

“I. Deberán participar en la sociedad, por lo menos, tantos individuos como veces rebasen las tierras de la sociedad, los límites de la pequeña propiedad individual. *(esto revierte el minifundio)* Al efecto, se debe tomar en cuenta la participación de cada individuo, ya sea directamente o a través de otra sociedad;

“II. Su objeto social deberá limitarse a la producción, transformación o comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales y a los demás actos accesorios necesarios para el cumplimiento de dicho objeto, y

“III. *Su capital social deberá distinguir una serie especial de acciones o partes sociales identificada con la letra T, la que será equivalente al capital aportado*<sup>106</sup> en tierras agrícolas, ganaderas o forestales o al destinado a la adquisición de las mismas, de acuerdo con el valor de las tierras al momento de su aportación o adquisición.”<sup>107</sup>

Con objeto de alentar la expansión de las cadenas generadoras de los productos primarios con bajo rendimiento, se ha pretendido, conforme al multicitado Plan ejercer

<sup>106</sup> Probablemente la innovación jurídica más importante de la reforma.

<sup>107</sup> Ley Agraria, D.O.F. 6 de enero de 1992.

la política de apoyos directos, que implique un alto porcentaje del presupuesto y del PIB agropecuario, para incrementar también el ingreso de los productores. Al mismo tiempo, esta política permitiría que sus precios fueran competitivos. Para ello el artículo 110 de la Ley Agraria prevé como objeto de las Asociaciones rurales de interés colectivo "...la integración de los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros para el establecimiento de industrias, aprovechamientos, sistemas de comercialización y cualesquiera otras actividades económicas; tendrán personalidad jurídica propia a partir de su inscripción en el Registro Agrario Nacional, y cuando se integren con Sociedades de Producción Rural o con uniones de esta índole, y además se inscribirán además en los Registros Públicos de Crédito Rural de Comercio"<sup>108</sup>

Usando integralmente los apoyos directos, esa misma política pretende promover la capitalización y el desarrollo tecnológico. Conjuntamente con una estructura competitiva de precios agropecuarios regionales, pretende estimular la reconversión productiva, una reasignación más eficiente de las actividades pecuarias y agroindustriales y el abasto de maíz de calidad y de frijol para atender el consumo humano nacional.

El párrafo tercero del artículo constitucional en estudio prevé la construcción de la infraestructura regional (caminos rurales y almacenes) que estimule la inversión y acerque al productor a los centros de consumo.<sup>109</sup> En apoyo a ello, el Plan, programa

<sup>108</sup> Ley Agraria, D. O.F. 6 de enero de 1992

<sup>109</sup> Art. 27 Constitucional, Reforma del 6 de enero de 1992, "...Se dictaran las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y 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 de las demás actividades económicas del medio rural..."

terminar las pequeñas obras hidráulicas en proceso con objeto de ampliar la frontera agrícola de riego en 600 mil hectáreas y se reforzarán los programas de uso eficiente de agua y energía, así como de la construcción de la infraestructura parcelaria.

Resulta necesario consolidar la actual etapa de la reforma agraria con objeto de dar certidumbre jurídica a los productores mediante la normalización de las tres formas de propiedad, es decir, concluyendo el rezago agrario, regularizando la propiedad privada y estimulando la asociación productiva.

El gobierno promueve nuevas tecnologías, acordes con las potencialidades regionales y las necesidades del mercado, teniendo la obligación de impulsar para que la investigación y la difusión técnica respondan mejor a los requisitos de la producción regional y también promueve la inversión privada en la creación y en la transferencia de nuevas tecnologías, organizando y fortaleciendo patronatos de investigación en cada entidad federativa.

Es de vital importancia la existencia de un sistema de capacitación rural integral que responda a las necesidades regionales de adiestramiento técnico-agropecuario, administrativo y financiero; que integre a instituciones privadas y públicas, universidades, centros de educación superior e infraestructura técnica agropecuaria.

El actual sistema financiero dedicado al campo, pretende transformar, con objeto de propiciar la capitalización de la economía agropecuaria, de llevar al medio rural los modernos instrumentos de ahorro y de ofrecer servicios competitivos. La banca regional que resulte de esta transformación, deberá promover la convergencia de recursos hacia proyectos detonadores de desarrollo agropecuario competitivo, uniones de crédito y

fondos de garantía y de ahorro.

Las actividades agrícolas y pecuarias requieren, para mejorar su rentabilidad, de redes comerciales sanas y eficientes que vayan desde el mercado regional hasta el internacional. Para ello, se deben fortalecer los sistemas de información sobre precios y mercados, de ampliar los medios de financiamiento a exportaciones y de instrumentar la creación de una bolsa agropecuaria. Asimismo, se deben fomentar condiciones de competencia que permitan aprovechar las ventajas comparativas que promuevan la reconversión productiva así como las alianzas estratégicas y coinversiones.<sup>110</sup>

Se requiere aprovechar de manera cabal el potencial exportador<sup>111</sup> que posee México en virtud de su variedad de climas y suelos y su relativa abundancia y capacidad de trabajo. Para ello, es preciso realizar las políticas y acciones mencionadas y en particular emprender campañas fitozoarias que creen zonas libres de enfermedades y plagas de animales y plantas, para poder tener acceso al mercado internacional.

Resulta necesario intensificar las actividades ganaderas para incrementar su productividad, e industrializar sus productos. Asimismo, se deben mejorar las condiciones de sanidad en los rastros para hacerlos más rentables.

Con objeto de evitar la centralización de las decisiones de producción, mercado y distribución de la riqueza productiva y derramar dicha riqueza a los productores en la planeación e instrumentación de la política agropecuaria, se debe respetar la soberanía de las entidades federativas para estructurar y ejecutar las normas relativas a qué,

---

<sup>110</sup> Baste revisar los Tratados de Libre Comercio (TLC) que en diversas ocasiones ha suscrito México con varias naciones en los últimos seis años.

<sup>111</sup> Idem.

cómo, cuándo y dónde producir. En muchos casos, el gobierno habrá de ayudar también a que los productores se organicen en unidades económicas viables, que hagan posible la ejecución de sus programas de fomento.

#### **4.- El subsuelo y el liberalismo social**

El estatuto jurídico de la tierra considerada como propiedad de la Nación, descansa en el deseo del legislador de nacionalizar la explotación de las riquezas del subsuelo, y la redacción de este texto enuncia el principio constitucional de seguridad jurídica y por ende la soberanía.

Las condiciones de la infraestructura hacen imperativo un enorme esfuerzo de inversión pública y privada durante los próximos años. Si bien habrá de hacerse un esfuerzo extraordinario para canalizar recursos crecientes hacia la parte de inversión pública del gasto gubernamental, es seguro que esos recursos no serán suficientes, por lo que resulta imprescindible promover un gasto privado mucho mayor en infraestructura básica.

La competitividad de la economía nacional requiere el acceso de los productores nacionales a los insumos básicos para la producción, tales como los combustibles y la electricidad, en condiciones adecuadas de calidad y precio.

Con estricto apego al marco constitucional y legal vigente, se deben hacer cambios profundos en las empresas paraestatales del sector energético. En electricidad, se debe pretender aprovechar nuevas opciones que ahora ofrecen el marco legal, para dirigir la inversión pública a fortalecer y mejorar la transmisión y la distribución, y para

alentar la participación privada en la generación de energía eléctrica.

Fortaleciendo la capacidad de respuesta estratégica y la eficiencia operativa de PEMEX para apoyar el crecimiento y la creación de empleos. La empresa debiera concentrar su esfuerzo en la explotación y producción primaria. La ampliación de la plataforma petrolera deberá ser prioritaria. Asimismo, el suministro de combustibles debe ser rápido, confiable, a precios competitivos y en las cantidades requeridas por los productores nacionales. Dentro de los límites de la ley, se podría fomentar la competencia del sector privado. Se deberá promover una activa participación privada en la conducción, transporte, distribución y comercialización del gas natural.

Los bienes y servicios producidos por el sector energético deberán alcanzar progresivamente estándares de calidad comparables a los internacionales y cumplir con la normatividad ecológica; su distribución deberá ser oportuna y suficiente, en función de los patrones sectoriales y regionales de demanda; los precios –establecidos conforme a referencias internacionales- y las tarifas –establecidas regionalmente a partir de los costos totales de producción y distribución-, fijados ambos de manera transparente y predecible, deberán asegurar la competitividad, para propiciar el uso racional y la conservación de los recursos y la asignación óptima de inversiones.

En el caso de las áreas de participación reservada al Estado, el objetivo sería maximizar el beneficio para el país como un todo, no sólo la contribución al fisco y a las finanzas públicas. Con esto se evitaría premiar, en su caso, las ventajas de exclusividad a costa del resto de la economía. En esas áreas se promovería el fomento a la participación privada en ámbitos que no formen parte de las actividades reservadas. Sus relaciones con clientes, contratistas, proveedores y demás agentes económicos y



financieros con quienes interactuarían sujetándose a las mismas reglas de competencia que rijan al resto de las empresas.

### **5.- La explotación de los elementos naturales y el liberalismo social.**

El factor de promoción en la regulación ambiental debe darse por un sistema de estímulos que, a través de normas e instrumentos económicos, alienten a productores y consumidores a tomar decisiones que apoyen la protección del ambiente y el desarrollo sustentable.

El uso de instrumentos económicos, como son contratos y soportes financieros, evitaría que quienes provoquen costos ambientales, los trasladen a los demás productores y a los consumidores, y permitirán que quienes protejan el ambiente y los recursos, reciban estímulos permanentes para reducir la generación de contaminantes y residuos. Esta política evitará que los costos se incrementen para no perjudicar a los consumidores, y propiciará que se sumen de manera eficiente los objetivos de calidad ambiental para el desarrollo.

Con fundamento técnico, con respaldo jurídico, económico y fiscal y con los consensos sociales necesarios, se debe buscar que cada entidad federativa y cada región crítica específica, cuente con un ordenamiento ecológico del territorio, expedido con fuerza de ley.

Para las áreas naturales protegidas se deben aplicar programas concentrados que diversifiquen las fuentes y los mecanismos de financiamiento; incorporen servicios de turismo ecológico; desarrollen nuevos mercados de bienes de origen natural con una

certificación ecológica; e induzcan el manejo para la reproducción de algunas especies de la fauna silvestre.

Para aprovechar plenamente las ventajas de los acuerdos comerciales de los que formamos parte, se debe estimular una producción limpia, ya que la calidad ambiental es hoy, uno de los requisitos de la competitividad, sobre todo en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Los convenios internacionales y los programas de cooperación adoptados por nuestro país significarían nuevas oportunidades de transferencia tecnológica, capacitación y financiamiento, las cuales promoverían y encauzarían la participación de toda la sociedad.

El uso eficiente del agua y su abastecimiento a todos los mexicanos es una de nuestras más altas prioridades. Para mantener, complementar y aumentar la infraestructura de alta calidad para servicios de agua, es necesario atender y reforzar la infraestructura hidráulica, considerada estratégica; jerarquizar los recursos de inversión dirigidos a mejorar la operación; terminar obras inconclusas; realizar obras nuevas que requieran el crecimiento de la demanda, y adecuar y utilizar plenamente la infraestructura ociosa.

Para hacer frente a la creciente demanda por servicios de agua para consumo humano y otros usos, debe abrir la legislación de la materia (Ley de Aguas Nacionales) nuevas oportunidades a las empresas privadas, con el fin de que participen directamente en la prestación de estos servicios, regulándolas debidamente para garantizar su calidad y eficiencia, y proteger a los usuarios. Para esto se promoverían esquemas de riesgo compartido en el suministro de servicios integrales de agua, de manera que mejoren su

calidad y se abatan costos. Se apoyaría el desarrollo de empresas del agua, y se fomentaría la diversificación de inversiones en los distritos de riego a través de diversos esquemas, como las sociedades de responsabilidad limitada.

Para incrementar la constante producción del sector forestal se debe ampliar la infraestructura económica, jurídica y comercial existente; estimulando la exportación racional en los niveles más altos que permitan su potencial, y se debe diversificar hacia nuevos productos competitivos. Para ello será necesario: redefinir los términos y condiciones de los planes de manejo y aprovechamiento de los bosques; intensificar los programas de protección, cuidado y conservación, y perfeccionar los sistemas de inspección y vigilancia.

Para fortalecer a los productores del sector se debe modificar la política de incremento al valor agregado, de los productores de origen forestal, integrar las cadenas productivas regionales, y definir normas claras de manejo para las plantaciones comerciales, utilizando especies adecuadas, incorporando esquemas fiscales y financieros que estimulen la producción y generación de riqueza constantes, e introducir mecanismos contra prácticas desleales de comercio a través de regular la relación comercial entre los poseedores del recurso y los industriales y concertar esquemas de mejoramiento de precios de las materias primas.

Buscando proteger los suelos, se deben cambiar los sistemas productivos que combinen la optimización de ingresos y rendimientos con la conservación, abriendo espacios formales para el involucramiento de los productores en las tareas de diagnóstico, selección de alternativas e instrumentación de acciones para contener la erosión; amén de actualizar el marco jurídico de la propiedad o el usufructo de la tierra

que implique responsabilidades sobre el buen uso.

El fomento pesquero debe basarse en un enfoque integral que atienda las necesidades de investigación y evaluación de los recursos, infraestructura básica, flota pesquera, procesamiento, transportación y comercialización.

Las políticas y acciones en materia de medio ambiente y recursos naturales se deben sustentar en nuevos esquemas de corresponsabilidad y participación social para mejorar la información a la sociedad y fortalecer las actuales formas de corresponsabilidad ciudadana en política pública, en especial en los consejos consultivos nacional y regionales para el desarrollo sustentable y en los respectivos consejos consultivos o técnicos de política hidráulica, ambiental, forestal, pesquera y de suelos.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- En sus orígenes el artículo veintisiete constitucional contempla el derecho de propiedad como garantía individual, y a partir de 1917, le da un sentido social, elevando a rango constitucional, los derechos agrarios y los derechos de la Nación sobre recursos naturales, subsuelo y la zona marítima, denominándola económica exclusiva, es decir, convierte a la propiedad a la vez en garantía individual y social

SEGUNDA.- En México, han regido en el marco jurídico de sus Constituciones, los sistemas económicos: liberal, conservador, de Estado proteccionista-inversionista y actualmente libero-social; éste último, pretende regular el mercado a través de proteger con los excedentes a la comunidad que los aporta, sin embargo la realidad es paradójica por la ineficacia en la coercitividad de las normas previstas por el artículo 27 Constitucional y sus leyes reglamentarias.

TERCERA.- La propiedad en México, tiene los regímenes privado, ejidal y comunal, básicamente, contemplando dentro de sus modalidades las sociedades mercantiles dentro de los regímenes privado y ejidal; así como la nuda propiedad Estatal y los Bienes exclusivos de detentación Nacional.

CUARTA.- La equidad consagrada en las leyes de contenido libero-social, no consiste en que todos los gobernados tengan lo mismo, sino en que todos aquellos sujetos que se ubiquen en las hipótesis normativas tengan la posibilidad de acogerse a sus beneficios.

QUINTA.- Es conveniente la inversión privada, nacional o extranjera, en las llamadas “áreas estratégicas” de la economía nacional, como lo son el petróleo, las tierras de producción estrictamente agropecuaria, silvícola, forestal, o las aguas para la pesca, porque con ello se genera la producción real y la circulación de más dinero.

SEXTA.- Se debe garantizar el uso de los excedentes en forma de tributos, en las obras de infraestructura económica para el desarrollo general y penalizar con los medios de fuerza del Estado a quienes no se sujeten a la legislación, sin atender a los capitales que detenten.

SÉPTIMA.- Se debe tender a estimular la formación de sociedades mercantiles de producción agropecuaria en sustitución de los ejidos y comunidades como formas de propiedad productiva.

OCTAVA.- Es imposible sustraerse a la globalización, por ende, hablar de soberanía va resultando un vocablo arcaico, dado que las comunicaciones han ido generando una gran relación de dependencia mutua entre las naciones, baste para ello observar un crecimiento en la compraventa internacional de mercaderías que ha redundado en tratados de libre comercio y competencia francamente abierta.

NOVENA.- No hay un nuevo sistema económico establecido en México, lo que hay son modificaciones legales tendientes a beneficiar a quien esté preparado para la competencia de mercado, el problema es que no existen las condiciones para esa preparación.

DÉCIMA.- Si bien es cierto, que existen reguladas, diversas situaciones jurídicas en cuanto al uso y explotación de la tierra y en general de la propiedad como factor de la

cadena de la producción, también lo es que muchas de esas normas jurídicas se encuentran dispersas en un cuerpo de normas cada vez más abundante, pero tan disperso, que en ocasiones, normas de menor jerarquía contravienen a las que mayor jerarquía tienen.

UNDÉCIMA.- El desarrollo económico se logra en gran medida a través de la capitalización, la cual se puede lograr mediante la estimulación de contratos como el de capitalización de la hacienda o la aparcería pecuaria, donde equitativamente las normas jurídicas permitan un adecuado financiamiento que apoyado en un adecuado desarrollo técnico-científico establezca los precios de los factores de la producción y mejore los mercados que aportan el crédito y los insumos materiales.

DUODÉCIMA.- Referente a la correlación legislativa que debe existir entre todas las normas jurídicas que inciden en los factores de la producción, debe haber una orientación a la promoción del empleo campesino y en ese sentido adecuar la Ley Agraria y la Ley Federal del Trabajo que redunde en elevar la producción agropecuaria y el ingreso de quienes trabajan el campo, aunque no detenten la propiedad, dado que más vale pertenecer a una sociedad de capital con ingreso que ser propietario sin ingreso.

DÉCIMOTERCERA.- El desarrollo y modernización de la planta petroquímica, requiere recursos que ni PEMEX, ni el gobierno federal han podido generar ni aportar; en ese sentido, la multicitada globalización permite y exige la privatización, impulsando la industria petroquímica con adecuadas condiciones de competencia, establecidas en el marco legislativo, y la creación de empresas petroquímicas bajo el régimen de las sociedades mercantiles, lo que garantizaría el abaratamiento y suministro de insumos

para el sector y consumidores.

DÉCIMOCUARTA.- En la protección jurídica de los suelos, el subsuelo y la zona económica exclusiva, el complejo de normas jurídicas que los regulan, como son las reglamentarias del artículo 27 en estudio y el Código civil para toda la República en Materia Federal y para el Distrito Federal en Materia Común, deben procurar que la propiedad o el usufructo a través de las concesiones impliquen responsabilidades sobre el buen uso y destino de su producto, esto es que como las normas mismas, su aprovechamiento sea de orden público y de interés general.

DÉCIMOQUINTA.- Inmersos en la globalización y aprovechando los acuerdos comerciales de los que México forma parte, el Estado tiene la obligación de dotar al capital y al trabajo, de transferencia de tecnología, capacitación y financiamiento, para la debida explotación de la infraestructura ociosa y la suficiente generación de insumos para competir conforme a esos acuerdos.

DÉCIMOSEXTA.- Una Constitución como la mexicana, no puede, ni debe contener en sus partes dogmática y orgánica, todos los derechos y obligaciones de Gobierno y gobernados, pero si aquellas obligaciones generales a que debe someterse la conformación de una Nación que pretenda su autodeterminación y libre desarrollo económico, por lo que consideramos que el texto vigente del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, logra su objetivo en la retórica jurídica, y sólo faltaría su adecuación fáctica.



## BIBLIOGRAFÍA

- ADAME** Goddard, Jorge, Estudios de la Compraventa Internacional de Mercaderías, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1991, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ARNAIZ** Amigo, Aurora, Soberanía y Potestad, 2ª. Edición, Miguel Angel porrúa, México, 1981.
- ARROYO**, Juan Pablo (coordinador), et al, El Sector Agropecuario en el Futuro de la Economía, Fundación Friedrich NAUMANN, Facultad de Economía, México 1991. Colegio de Economistas A.C.
- BAUCHÉ** Garcíadiego, Mario, La Empresa, 2ª edición, Porrúa, México, 1983.
- BOTTOMORE** T.B., Introducción a la Sociología, 10a. Edición, Ed. Peninsula, Barcelona, 1989.
- BREBBIA** P., Fernando, Contratos Agrarios, 2ª edición, ASTREA, Buenos Aires, 1982
- BUNGE**, Mario, Ética y Ciencia, 3ª. Edición, Siglo XX, Buenos Aires, 1980.
- BURGOA** Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, 11a. Edición, Ed. Porrúa, México, 1978.
- CHARTIER**, Roger, El mundo como representación, 3ª Edición, Gedisa, España, 1996.
- CHINOY**, Ely, La Sociedad, una introducción a la sociología, 15ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México 1987.
- COVIELLO**, Nicolás, Doctrina General del derecho Civil, Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana, Buenos Aires, 1949.
- DOMÍNGUEZ** Vargas, Sergio, Teoría Económica, 10ª edición, Porrúa, México, 1982.
- GARCÍA** Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del derecho, 19ª edición, Porrúa, México, 1979.

- GIDE**, Charles et Rist, Charles, Historia de las Doctrinas Económicas, 2ª edición, Instituto Editorial REUS, Madrid.
- HÉLLER**, Herman, Teoría del estado, 16ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- HINSLEY**, F.H., El Concepto de Soberanía, Labor, Barcelona. 1949.
- KELSEN**, Hans, Teoría Pura del derecho, 4ª edición, EUDEBA, Buenos Aires, 1965. Teoría General del derecho, 2ª edición, 5ª. Reimpresión, Universidad Nacional autónoma de México, 1995.
- KING**. Alexander et al, La Primera Revolución Mundial, Informe al Consejo del Club de Roma, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- LABASTIDA**, Horacio (compilador), Documentos para la Historia del México Independiente, 2ª edición, Miguel Angel Porrúa, México, 1988.
- MANTILLA** Molina, Roberto, Derecho Mercantil, Porrúa, México, 1986.
- MANZANILLA** Shafer, Víctor, Reforma Agraria mexicana, 2ª edición, Porrúa, México, 1977.
- NORIEGA**, Alfonso, El Pensamiento Conservador y el Conservadurismo Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993. 2 Tomos.
- NOVOA** Monrreal, Eduardo, El Derecho Como Obstáculo al Cambio Social, Siglo XXI, México, 1995.
- OLIET** Palá, Alberto, Liberalismo y Democracia en Crisis, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- PALACIOS** Luna, Manuel, El Derecho Económico en México, 5a. Edición, Editorial Porrúa, 1993.
- PLANIOL**, Marcel, Tratado de Derecho Civil, 12ª edición, José M. Cajica Jr., Puebla México, 1955.
- RECASENS** Siches, Luis, Filosofía del Derecho, Porrúa, México, 1959.

- REMIRO** Brontons, Antonio, Derecho Internacional Público, Techos, Madrid, 1982.  
Dos Tomos.
- REYES** Heróles, Jesús, El Liberalismo Mexicano, 3ª edición, 2ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1994. Tres Tomos,
- RODRÍGUEZ** y Rodríguez Joaquín, Tratado de las Sociedades Mercantiles, 4ª edición, Porrúa, 1981. 2 Tomos.
- ROUSSEAU**, Jean J., El Contrato Social, 2ª edición, Nuestros Clásicos, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1969.
- SABINE H.** George, Historia de la Teoría Política, 2ª edición, 10ª. Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- SALINAS** de Gortari, Carlos, Producción y Participación Política en el Campo, 2ª edición, 1ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- SCHIKELE**, Rainer, Tratado de Política Agrícola, 2ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- SEPÚLVEDA** César, El Derecho de Gentes y la Organización Internacional en los Umbrales del Siglo XXI, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- TOCQUEVILLE**, Alexis de, La Democracia en América, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.
- VALDÉS** Ugalde, Francisco, Los Empresarios, la Política y el Estado Mexicano, Siglo XXI, México, 1997.
- VALLE** Espinoza, Eduardo, El Nuevo Artículo 27, Cuestiones agrarias de Venustiano Carranza a Carlos Salinas, Editorial Nuestra, México, 1996.
- WILIAMSON**, Oliver E., Las Instituciones Económicas del Capitalismo, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- ZÁRATE**, Julio et al, México A Través de los Siglos, 10ª edición, Grollier, México, 1983 .11 Tomos.

## HEMEROGRAFÍA

Excélsior, abril 1988, México.

Revista de la Facultad de Derecho de México, Editorial Universidad Nacional autónoma de México, publicación bimestral, México, 1993-1997. Tomos VI al XXX.

Revista Mexicana de Justicia, Vol. V Instituto de Ciencias Penales-Procuraduría General de la República, 1987 y 1995.

Revista de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM., 1989-1998

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 122ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, México, 1997.

Ley Agraria, 36ª. 11ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

Legislación Minera, 22ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

Ley Federal de Pesca, 14ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

Legislación Forestal y de Caza, 14ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

Código Civil para el Distrito Federal, 66ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

Ley General de Sociedades Mercantiles, 45ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

## DICCIONARIOS

**Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa-UNAM 13a. Edición México 1999.**

**Bobbio Norberto, y Mateucci, Nicola Diccionario de Política y Economía Editorial Siglo XXI, México, 1976.**

**Ferrater Mora, José, Diccionario de Filosofía, Alianza Editorial, Madrid 1979.**

**Enciclopedia Jurídica Omeba, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1991.**

## COROLARIO

El nacimiento convulsionado de nuestro país, México, como una nación independiente, tiene hondas raíces insoslayables del sistema jurídico-económico novohispano, que se acopló a la tradición mexicana más que al avance de los pueblos europeos, incluida la propia España, en donde se conservó mucho del feudalismo avasallador del medioevo; en virtud de ello, no se logró asentar, sino hasta la época de la llamada “República Restaurada” en 1867, una situación política y jurídica encaminada a la estabilidad económica, dada la diversidad de intereses particulares de los hombres públicos de la primera mitad del siglo XIX, que pretendían bien la República, bien la corona, bien el poder central, bien el poder federal, bien el mando de nacionales, bien el de extranjeros; amén de un acendrado catolicismo y militarismo que concentraba en pocas manos el poder económico, y por ende el desarrollo de las posturas jurídicas, económicas y políticas, con tendencias plenamente oligárquicas, lo que impidió la formación de una verdadera estructura ontológico-legislativa nacional, dadas las facciones diversas que arribaban al poder en muy cortos periodos de tiempo.

Las escuelas liberales en auge durante la última mitad del siglo XVIII y la primera del XIX europeos, que llegaron a México, gracias al desarrollo de la imprenta y por ende al periodismo, en síntesis, la serie de publicaciones que se expandieron por las principales ciudades del país, influyeron de manera notable y determinante para el triunfo del establecimiento de una economía de mercado que dio preponderancia a la detentación de los bienes de capital por sobre la idea centralista de la administración

de la riqueza. Sin embargo un pueblo avasallado durante tres siglos, con una casta naciente como el criollismo, y un mestizaje expansivo, crearon la necesidad de la incorporación, tardía, de las garantías individuales surgidas al calor de la Revolución Francesa de 1789 e incorporadas a la Constitución Federal de 1857, no obstante, dicha Ley Fundamental reconoció únicamente como súbditos a los criollos y mestizos cultos y desconoció a la gran cantidad de castas indígenas y mestizos analfabetas, haciendo de esa Ley una norma inoperante, inasequible e inequitativa - a pesar del reconocimiento de dichas garantías individuales- para la mayoría de la población de la época, lo que trajo consigo el consecuente latifundismo, la explotación de los verdaderos productores y generadores de riqueza –obreros y campesinos- y la consecuente Revolución de 1910. Al iniciar el siglo XX, las condiciones depauperadas del pueblo mexicano, la desmesurada inversión extranjera, la carencia de controles a los medios de producción, y, para variar, la influencia europea del novedoso derecho social, tuvieron su epílogo en la Constitución vigente de 1917, que incorpora a las garantías individuales las garantías sociales, siendo sus exponentes de mayor impacto los numerales 27 – que ocupó nuestro estudio- y el 123. A partir de ese momento surge el Estado protector, que estatizó cuantas empresas se puedan imaginar, y que lejos de exterminar el latifundismo y la explotación a los productores obrero-campesinos, acrecentó el cacicazgo, el burocratismo excesivo, y el empobrecimiento de los “dueños legítimos de la economía nacional”; ni aún nuestro “salvador” el petróleo, derramó la economía para esa clase social protegida por la Ley Fundamental.

Las reformas recientes al marco constitucional, han procurado reactivar una economía pobre, atrayéndola hacia las potencias del orbe, pero, desde nuestro punto de vista, desatendiendo la esencia de la distribución, que debiera contemplar, ahora no a las castas, pero sí a los diversos grupos involucrados en generar riqueza, es decir, la

macroeconomía globalizadora debe adecuar el marco jurídico-económico de nuestras leyes, pero sin olvidar la idiosincrasia de su pueblo, puesto que no sólo los grandes productores generan riqueza.

La propiedad es sin duda, una de las garantías individuales máspreciadas en las economías de mercado o mixtas, que con el cariz de garantía social cobran un interés público de primer orden; pero cómo entender que se le de una orientación diversa a lo que está por encima del suelo, en relación a lo que yace en el subsuelo. Al respecto observamos que el interés de la nación por detentar originariamente la propiedad, descuidó, o mejor dicho, el legislador ha descuidado la armonización entre el precepto constitucional en estudio y sus leyes reglamentarias, que se refieren, al uso y explotación de la propiedad en sus diversas actividades económicas, mas no de la forma de cómo distribuir en el interés público esa propiedad. Por lo que consideramos que los hacedores de leyes en nuestro país deberían legislar sobre las modalidades de la propiedad y las formas productivas y distributivas de la propiedad para la generación de riqueza pública en lo general, y privada en lo particular, en virtud de que la realidad fáctica nos dice que no todo propietario bajo una u otra modalidad, generan o reciben riqueza.

Resulta altamente loable cualquier intento por proteger la biosfera, entendida ésta para el caso particular, como los recursos naturales, más aún cuando se trata de proteger y regular su aprovechamiento, pero a pesar de que el concierto de naciones ponen especial atención en el cuidado de las reservas ecológicas, estas resultan insuficientes dada la desproporción entre oferta y demanda, la acelerada deforestación, la pesca desmedida, la contaminación de las aguas, el escaseamiento de las reservas de petróleo, las sequías que arrostran el ganado y la siembra, o bien las tan vistas



inundaciones. Ante estas realidades sólo podemos decir que no hay legislación suficiente que proteja la reserva ecológica y que aliente su productividad, y más que jurídica, la protección debe ser de conciencia humana y racionalización de los recursos, buscando sustitutos tecnológicos, amén de los económicos. Cabe reflexionar al respecto, señalando a manera de cuestionamiento: ¿de qué sirve detentar el derecho de explotación de los recursos y recibir importantes apoyos financieros?,<sup>o</sup> si no se está cierto de los fenómenos naturales, a fin de cuentas, *vis mayor*.

Ciertamente la equidad es no sólo un problema traído a debate desde la historia de la humanidad misma, que sobre todo lo fue en la Grecia Socrática, sino que es un problema inherente a la humanidad, y más aún, intrínseco a la ciencia jurídica, por ello hemos decidido tratarlo en el presente trabajo, porque en definitiva, el artículo 27 Constitucional que sobre pretender consagrar garantías individuales, las quiere consagrar a través de las sociales. En este sentido los derechos sociales están dirigidos a individuos que integran la sociedad, y los factores de aprovechamiento económico, bajo los conceptos de equidad, que hemos vertido ya en el presente trabajo, deben permear a todos los individuos que la integran, por lo que sin desconocer que como Don Francisco Sánchez de Tagle expusiera “ el día que todo fuera de todos, nada sería de nadie”, e incluso estar de acuerdo en ello, también creemos que para que resultara más equitativa –si vale hablar de grados de equidad- la socialización de las normas jurídico-liberales deben considerar a quienes aportan trabajo aunado al capital para la generación de riqueza, no como sujetos de protección de la “misericordia” de la ley, sino como sujetos activos de la producción y dignos de la protección jurídica a los productores, considerando claro, los porcentajes de aportación, en virtud de que la globalización, los cárteles, los trust, etc., lo único que han generado son formas modernas del feudalismo.

Las izquierdas tradicionales en México, siempre han denostado la inversión privada en los bienes nacionales, más aún cuando ésta es extranjera; por su parte los grupos políticos de centro-derecha, han encubierto en el discurso su intención de privatización con el encubrimiento de no privatizar o so pretexto de ayudar “al que menos tiene”, la realidad es que ni se ayuda al que menos tiene, ni se acaba por abrir la inversión a la circulación total de los factores de la producción; creemos que hoy, al margen de la globalización y los tratados internacionales de libre comercio, el Estado, a través de uno de sus elementos que es el gobierno debe permitir la libre circulación de la riqueza, sin descuidar su función fiscal señalada en el derecho tributario, pero sin intervenir con los factores de la producción, con las consideraciones señaladas en el punto anterior.

El ejido y la comunidad son regímenes de propiedad que se han mantenido dentro de nuestra legislación, por una tradición histórica, en un país eminentemente tradicionalista, y por un arraigo jurídico en cuanto a las sucesiones, los registros de la propiedad, los testimonios notariales y la fuerza de algunas comunidades indígenas que aún perviven en el país, pero consideramos un gran acierto la posibilidad de variar el régimen de propiedad, siempre y cuando no se alteren las estructuras socio-jurídicas, como las determinaciones de asambleas por la comunidad, más que de accionistas, de propietarios. En realidad, de qué sirve tener un “terrenito”, que no alcanza ni para la subsistencia familiar. En todo caso considerar, como lo mencionamos antes, a los productores, agrícolas, avícolas y ganaderos, como sujetos de derecho para efectos de la producción y no como “más necesitados” que reciben la “misericordia” de la ley. También cabe recordar, como lo dijimos en el cuerpo de la investigación, que México, lejos de ser un país eminentemente agrícola, lo es avícola y ganadero, por lo que la

legislación reglamentaria del artículo en estudio debe encaminarse a promover y fortalecer la granja, baste recordar la historia económica de los Estados Unidos de América con la constitución de las granjas a partir de la conquista de los Apalaches.

Cientos de teorías han sido plasmadas en una gran cantidad de textos, una bibliografía interminable para referirse a la soberanía, bien los que dicen que ésta reside en el pueblo, o en el gobernante, o en cada individuo; pero las relaciones jurídicas internacionales, tanto en lo privado como en lo público, nos han enseñado que no hay soberanía sin autosuficiencia económica, por lo que preferible sería, variar el término y llamarle autodeterminación, donde ahí sí, independiente a la suficiencia económica, los pueblos designan su forma de administración, de relaciones jurídicas, de relaciones sociales y de formas políticas; o bien dejar de “rasgarnos las vestiduras” por no perder la soberanía, cuando hemos sido arrojados por las economías de mercado en una cultura de hiperconsumismo, y donde nuestra riqueza circula por todo el orbe.

Acabemos por señalar que si ocurrimos al derecho comparado, al análisis historiográfico de las leyes en el devenir de la nación, si nos apoyamos aún en la costumbre, descubriremos seguramente que no se ha inventado la ley, sí se ha innovado, mas no creado, en todo caso se ha incurrido en el riesgo de imitar otros sistemas legislativos, sin adecuarlos a la idiosincrasia de la realidad jurídica nacional, lo que ha traído como consecuencia la ineficacia e inaplicabilidad de las normas de derecho positivo vigente; más aún nos atrevemos a concluir, que al margen de ser perfectas las leyes mexicanas y en especial el artículo 27 Constitucional y sus leyes reglamentarias, son particularmente propositivas y promueven el desarrollo justo y racionalmente jurídico de la economía nacional, el problema son los hombres, el problema es su aplicación.