



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

LA VIOLACION AL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LA DIVISION DE PODERES, EN LA ELABORACION Y APLICACION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO REALIZADO POR EL PODER EJECUTIVO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:

GABRIEL GARCIA MARTINEZ

279314

ASESOR: LIC. MARIA EUGENIA FERRUCIO GARCIA VILLALOBOS



ACATLAN, EDO. DE MEXICO JUNIO, 2000





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A Dios
Por ser mi creador

A mi padre:
Gabriel García
Por su ejemplo de trabajo y disciplina

A mi madre:
Magdalena Martínez
Por su ejemplo de lucha y entrega

A mis hermanos:
Consuelo, Lydia y Rafael
Por ser determinantes en mi vida

A mis abuelos:
Cruz Martínez y Julia Ortiz
Por ser las raíces de mi vida

A la Lic. Graciela Sánchez
Por su infinito cariño y compañía

Al C.P. Luis Antonio Duarte
Por su desinteresada amistad

**A la UNAM y a todos los maestros que
colaboraron en mi formación académica**

**Con respeto a la
Lic. María Eugenia Peredo García Villalobos
Por su paciencia y tiempo en este trabajo de tesis**

**A los miembros del jurado:
Lic. Eduardo Becerril Vega
Lic. Rafael Ibarra Gil
Lic. María Teresa Rodríguez Alonso
Lic. Emir Sánchez Zurita**

**Al Lic. Antonio Barrera Macías
Por su amistad y ayuda desinteresada
en mi formación profesional**

**Al Lic. Alfonso F. Castañeda Carranza
Por su amistad y apoyo otorgado**

**A mis compañeros y amigos:
Adolfo, Clara, Claudia, Daniel, Hugo,
Jacqueline, Mauricio, Patricio y Verónica.
Por ser mi complemento en la vida**

**A los integrantes de la Consultoría Jurídica
de Ferrocarriles Nacionales de México:
por sus consejos profesionales**

**Al personal del H. Cabildo del
Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez 1997-2000:
Alba, Armando, Cuitláhuac, Dolores, Florentino, Isabel,
Juan Luis, Moisés, Pedro, Ricardo, Sady, Victor César
y Victor Manuel por darme la oportunidad de aprender
de ellos y enriquecerme profesionalmente**

CAPITULADO

INTRODUCCION	1
CAPITULO I. LA DIVISION DE PODERES	
I.A. DEFINICION DE PODER Y LA DIVISION PARA SU EJERCICIO	4
I.A.1. PENSAMIENTO GRIEGO	8
I.A.2. PENSAMIENTO ROMANO	8
I.A.3. JOHN LOCKE Y MONTESQUIEU	9
I.B. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA DIVISION DE PODERES EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.	
I.B.1. CONSTITUCION DE 1824.	
I.B.1.a. Bases constitucionales de la división de poderes	13
I.B.1.b. Poder Ejecutivo	14
I.B.1.c. Poder Legislativo	15
I.B.1.d. Poder Judicial	15
I.B.2. BASES CONSTITUCIONALES DE 1836	
O LAS SIETE LEYES.	
I.B.2.a. Características generales	16
I.B.2.b. El Supremo Poder Conservador	17
I.B.2.c. Poder Ejecutivo	18
I.B.2.d. Poder Legislativo	18
I.B.2.e. Poder Judicial	19

I.B.3. BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DE

1843.

I.B.3.a. Características generales	19
I.B.3.b. Poder Ejecutivo.....	20
I.B.3.c. Poder Legislativo.....	20
I.B.3.d. Poder Judicial.....	21

I.B.4. CONSTITUCION DE 1857

I.B.4.a. Características de la división de poderes.....	21
I.B.4.b. Poder Ejecutivo.....	22
I.B.4.c. Poder Legislativo.....	22
I.B.4.d. Poder Judicial.....	23

I.C. LA DIVISION DE PODERES EN LA CONSTITUCION VIGENTE

I.C.1. DE LA DIVISION DE PODERES.....	23
I.C.2. PODER EJECUTIVO.....	26
I.C.3. PODER LEGISLATIVO.....	28
I.C.4. PODER JUDICIAL.....	35

CAPITULO II. LA PLANEACION EN MEXICO

II. A. DEFINICION..... 37

II. B. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PLANEACION EN MEXICO.

II.B.1. PRIMER PLAN SEXENAL (1934-1940).....	41
II.B.1.a. Formulación.....	41
II.B.1.b. Objetivos y características.....	42
II.B.2. SEGUNDO PLAN SEXENAL (1940-1946).....	45
II.B.2.a. Formulación.....	45

II.B.2.b. Objetivos y características.....	45
II.B.3. PLAN DE ACCION INMEDIATA (1962-1964).....	47
II.B.3.a. Formulación.....	47
II.B.3.b. Objetivos y características.....	49
II.B.4. PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO SOCIAL (1966-1970).....	51
II.B.4.a. Formulación.....	51
II.B.4.b. Objetivos y características.....	52
II.B.5. PLAN BASICO DE GOBIERNO (1976-1982).....	53
II.B.5.a. Formulación.....	53
II.B.5.b. Objetivos y características.....	54
II.B.6. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO (1980-1982).....	57
II.B.6.a. Formulación.....	57
II.B.6.b. Objetivos y características.....	58
II.B.7. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1983-1988).....	60
II.B.7.a. Formulación.....	60
II.B.7.b. Objetivos y características.....	62
II.B.8. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1989-1994).....	64
II.B.8.a. Formulación.....	64
II.B.8.b. Objetivos y características esenciales.....	65

CAPITULO III. SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

III.A. ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.....	68
III.B. FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.....	76
III.B.1. Facultades legislativas.....	77
III.B.2. Facultades administrativas.....	80

III.B.3. Facultades Jurisdiccionales.....	83
III.B.4 Facultades en materia económica.....	83
III.C. RELACION CON LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL FEDERAL.....	87
CAPITULO IV. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000	
IV.A. BASES CONSTITUCIONALES.....	91
IV.B. LEY DE PLANEACION.....	98
IV.C. CONTENIDO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.....	113
IV.C.1. Crítica al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.....	117
PROPUESTA DE SOLUCION.....	126
CONCLUSIONES.....	129
BIBLIOGRAFIA.....	132
LEGISLACION.....	134
OTROS DOCUMENTOS.....	135

INTRODUCCION

La división de poderes es la forma en que se garantiza que el ejercicio del poder público no se centre en un solo ente o persona. Dicho concepto tal y como fue planteado por John Locke y posteriormente perfeccionado por Montesquieu se refiere a que el poder público se divide para su ejercicio en las tareas administrativa, legislativa y judicial, mismas que son llevadas a cabo por tres entes creados específicamente para ejecutar cada uno, así entonces tendremos en ese mismo orden al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

En las diversas constituciones que ha tenido nuestro país en su vida independiente se han especificado las facultades de los tres poderes federales, dichas facultades esencialmente han sido las mismas, con la diferencia que se ha dado de acuerdo al espíritu de cada constitución, se han planteado de tipo centralista y federal, e indudablemente se le ha dado mayor fuerza al Poder Ejecutivo con la excepción de la Constitución de 1857 que le otorgaba una fuerza más equilibrada entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Actualmente, nuestra Constitución Federal sigue otorgándole en algunos casos mayor fuerza al Poder Ejecutivo Federal y más aún con las reformas de los artículos 25 y 26 realizadas en 1983, las cuales le otorgan gran poder en una materia de lo más importante como lo es la planeación democrática del desarrollo nacional que origina al Sistema Nacional de Planeación Democrática y al Plan Nacional de Desarrollo.

Ciertamente al revisar la tarea administrativa se concluye que la planeación corresponde legítimamente ser realizada por el Poder Ejecutivo, y no es esta situación la que se pudiera considerar criticable, sino que para la realización de la planeación que es un tópico fundamental para el desarrollo nacional y cuidando el espíritu de división de poderes, el Poder Legislativo debe intervenir.

La intervención que se debe llevar a cabo no se limita a lo que señala el artículo 26 constitucional el cual señala: "El Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley" sino que debe especificar en la propia Constitución de manera clara y precisa el papel de este poder en la planeación del desarrollo nacional.

En ese orden de ideas, el objetivo del presente trabajo de tesis es demostrar que la regulación existente en materia de planeación se traduce en una violación a lo preceptuado en el artículo 49 constitucional, respecto a la división de poderes.

Para lograr dicho objetivo se hablará en el primer capítulo acerca de conceptos fundamentales de la división de poderes, así como de la forma que se encontraba planteado en las diversas constituciones que ha tenido nuestro país en la época independiente

En el segundo capítulo se plantearán diversas consideraciones referentes a la planeación, su concepto y cómo desde el Plan Sexenal hasta el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se han planteado diversas formas y objetivos encaminados a obtener el desarrollo nacional, algunas veces con objetivos completamente políticos y a partir de 1983 con fundamentos constitucionales y con una Ley expresamente expedida para reglamentarla.

En el tercero de los capítulos se desarrollarán el sistema presidencial mexicano, las facultades constitucionales del titular del Ejecutivo Federal así como sus requisitos de elegibilidad. Estas facultades se desarrollarán analizando su naturaleza tanto formal como material. Y en específico se mencionarán las facultades del titular del ejecutivo en materia económica, que desembocará en la planeación.

En el cuarto y último capítulo se expondrán las bases constitucionales y la ley de la materia que regulan al Plan Nacional de Desarrollo y las características especiales que contiene el plan 1995-2000 así como un breve análisis del mismo con señalamientos de sus objetivos y de sus resultados.

Asimismo, en la última parte de este trabajo de tesis se presentará una propuesta con la que se pretende lograr que en materia de planeación, el Poder Legislativo funcione como un auténtico freno al Poder Ejecutivo.

CAPITULO I. LA DIVISION DE PODERES

I. A. DEFINICION DE PODER Y LA DIVISION PARA SU EJERCICIO.

La división de poderes en nuestros días es uno de los grandes baluartes que garantizan que el ejercicio del poder público no se concentre en una sola persona o ente, a la vez que garantiza la plena libertad del individuo y que evita que en el ejercicio del poder el Estado no cometa abusos en detrimento de los gobernados.

Para abordar el tema de la división de poderes, debe definirse lo que es el poder, tanto en su definición simple como la del poder público.

En principio, comúnmente se considera poder a todo aquello que determine dominio, autoridad, fuerza, pero tratándose del poder público se debe señalar que el Estado, tiene como base de funcionamiento la fuerza o dominio que ejercerá mediante el órgano creado para el efecto, sobre un determinado territorio y sobre las personas que se encuentren residiendo en él. Lo anterior lleva a considerar que "Las funciones del Gobierno no pueden ser otras que las de expedir y realizar las leyes. Esta es la naturaleza del poder. Su ejercicio implica necesariamente la idea del mando para hacerse obedecer".¹

¹ RUIZ, Eduardo. *Derecho Constitucional*. UNAM. México. 1990 p. 187.

Para Hans Kelsen "La palabra 'poder' tiene diferentes significados, de acuerdo con sus distintos usos. El Poder del Estado a que el pueblo se encuentra sujeto, no es sino la validez y eficacia del orden jurídico, de cuya unidad deriva la del territorio y la del pueblo".² En este concepto se encuentran contemplados los elementos del Estado, englobados en un marco jurídico que el mismo deberá seguir para legitimar su actuación.

También puede conceptualizarse desde el punto de vista organizacional, así pues, el Poder del Estado es "un órgano o sistemas de órganos al que compete la exclusividad en principio, en el ejercicio de una función de poder público".³ Lo que debe entenderse como una facultad exclusiva del Estado para ejercer el poder, mismo que lo hará a través de los órganos designados para tal efecto. Así pues, "El poder público debe por lo mismo, representar la actividad, la inteligencia y la conciencia de la sociedad".⁴

El ejercicio del poder público es la actividad del Estado, el cual se lleva a cabo por medio de tres funciones que son esencialmente diferentes entre sí, ejecutiva, legislativa y jurisdiccional, dentro de un marco normativo.

El Dr. Ignacio Burgoa señala que "esas tres funciones se ejerzan separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su desempeño no se concentre en uno solo, como sucede en los regímenes monárquicos absolutistas o en los autocráticos o dictatoriales. División implica pues, separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el sentido que su respectivo ejercicio

² KELSEN, Hans. *Teoría del Estado*. Nacional. México. 1979 p. 82.

³ CORTIÑAS PELAEZ, León. *Derecho Administrativo*. Porrúa México. 1992. p. 60.

⁴ RODRIGUEZ, RAMON. *Derecho Constitucional*. UNAM. México. 1990. p. 572

se deposita en órganos distintos, interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el desarrollo del poder público del Estado".⁵

Lo que le dio origen a la división de poderes es la idea de que el gobierno no puede ni debe ser ejercido por una sola persona o ente, pues esto se traería como consecuencia la creación de un Estado absolutista. "Además también se ha sostenido que el mencionado principio obedece a la división del trabajo que debe operar para facilitar las complejas y trascendentales funciones del Estado, las cuales difícilmente podrían desempeñarse por un solo órgano, aunque éste las delegara en órganos subalternos, como acontecía en los regímenes monárquicos absolutistas".⁶

Esta idea de la división de poderes ha sido desarrollada desde tiempos remotos, y ha ido evolucionando al grado que, a la fecha, teóricamente se puede hablar de que en la actividad del Estado en la búsqueda de la consecución de sus fines, se da auténtica división de poderes, tanto por la distribución de las funciones, como por la creación de entes que ejercerán esas.

Existen dos puntos claros por definir, la función y el órgano, el primero se traduce en las formas de llevar a cabo las actividades del poder público que se desprenden de acciones que se realizan con el objeto de alcanzar los fines de los Estado. La función legislativa es la referente a la creación y derogación de leyes; La función ejecutiva es la concerniente a la aplicación de leyes; y la función jurisdiccional es la referente a la aplicación e interpretación de las leyes en el caso particular de una controversia. El órgano implica a los entes creados para ejercer las diferentes funciones en el ejercicio de poder público, el Poder Legislativo depositado en un Congreso

⁵ BURGOA ORIHUELA IGNACIO. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. 7ª ed. México. 1989. p. 579

⁶ BURGOA ORIHUELA IGNACIO. *Op cit.* p. 587

General dividido en una Cámara de Diputados y otra de Senadores; el Poder Ejecutivo depositado en el Presidente de la República, y el Poder Judicial depositado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y un Consejo de la Judicatura Federal tal y como señalan los artículos 50, 80 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente.

En resumen, las funciones del Estado en el ejercicio del poder público son legislativa, ejecutiva y jurisdiccional y los órganos que ejercen esas funciones son el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Desde el punto de vista jurídico y para efecto de definir nuestro tema de estudio, se debe indicar que el poder público no se divide, sólo se distribuyen las funciones. Asimismo, la distribución del ejercicio del poder público no es inflexible, sino que existen excepciones, en las que cualquiera de estos entes realicen funciones que en principio le pertenecen a otro; esto es, cada uno de los poderes tiene una función propia, lo cual no es absoluto, pues habrá casos en que un poder ejerza las funciones de otro; es lo que se ha denominado funciones formales y funciones materiales.

De acuerdo al órgano se consideran funciones formales, y de acuerdo a la naturaleza del acto se consideran materiales.

La división de poderes no implica que los órganos sean independientes entre sí, ni que uno solo puede ejercer plenamente el ejercicio del poder público, pues cada función pública es el complemento de un total, es el ejercicio de la soberanía que reside esencial y originariamente en el

pueblo, y las actividades que realizan estos órganos se interpretan como un pleno ejercicio del indivisible poder público.

Pero debe ser por demás claro, que el principio de la división de poderes no significa que se divida el poder público, ni que de ésta manera se hayan creado tres entes soberanos, lo cual sería contradictorio con lo estipulado en el artículo 49 constitucional; sino que estos tres órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial fueron creados con el propósito de que en forma especializada, ejercieran cada una de las funciones del poder público, evitando el centralismo.

I. A. 1. PENSAMIENTO GRIEGO

En la antigua Grecia ya los pensadores más eminentes destacaban la necesidad de dividir el ejercicio del poder público, tal es el caso de Aristóteles que señalaba que en la organización de toda ciudad se debían de contemplar tres elementos en el gobierno, cada uno con atribuciones diferentes entre sí; además indicaba la existencia de los elementos deliberativo, magistrado y el jurídico; al decir "Todas las formas de constitución tienen tres elementos... el primero es, cual debe ser, el cual que delibera sobre los intereses comunes, el segundo se refiere a las magistraturas, es decir y cuales son los asuntos que deben de controlar y gobernar y cual deben ser el método de elección de ellas, y el tercero cual debe ser el cuerpo jurídico" ⁷

I. A. 2. PENSAMIENTO ROMANO

En Roma, una sociedad que tomó como modelo a la cultura Griega, se dio una estructura organizacional con una idea semejante a la que se busca con la división de poderes, por un lado, sin

⁷ SOCRATES. *Diálogos. La República o de lo justo*. Porrúa Colección "Sepan Cuantos...". No. 13. México. 1991. p 562.

centralizar el poder en un solo ente o individuo, y por el otro, con la participación de todos los sectores de la República Romana en el ejercicio del poder público; esto es, en el gobierno romano se encontraban representados por igual la forma aristocracia, la monárquica (en el consulado) y la democrática (participación ciudadana).

En virtud de lo anterior, se puede determinar que no era una estricta división de poderes, sino más bien la participación de los diferentes sectores que componían la República Romana, pero que de igual forma equilibraban el ejercicio del poder público; no se determinó claramente que tuvieran la idea de la división de poderes, sino que se hacía una combinación de formas de gobierno, lo que arrojaba como resultado que estos tres sectores se frenaran recíprocamente, se daba el principio eminentemente romano de la colegialidad, en la cual, el gobierno era integrado por varios Magistrados, representantes de las diferentes esferas sociales de Roma, mismos que podían votar en contra de lo propuesto por otro que tuviese el mismo o inferior rango jerárquico.

I. A. 3. DOCTRINAS DE JOHN LOCKE Y DE MONTESQUIEU.

Después de la caída del Imperio Romano, durante aproximadamente diez siglos, la sociedad se vio envuelta en el feudalismo; en este sistema el poder se concentraba en una sola persona, que ejercía las funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional. Este sistema de gobierno originó que los reyes actuaran despóticamente en contra de sus súbditos, y restringieran la libertad.

El ejercicio del poder público era monopolizado por un solo ente, sin que existiera algún instrumento legal que legitimara esto, pues se consideraba que el mandato le devenía directamente

de Dios, por lo cual no eran cuestionadas sus decisiones, a la vez que gobernaba, determinaba las normas a seguir y él mismo las aplicaba.

En el transcurso de esos diez siglos se fueron presentando despóticos y absolutistas gobiernos que restringían y oprimían a los gobernados. Para los siglos XVII y XVIII se comenzó a vislumbrar una doctrina que condenaba estos actos despóticos y la necesidad de crear un sistema de gobierno en el que hubiese una distribución de funciones o división de poderes, con la consecuente especialización de tareas del poder público depositadas en tres órganos, sin que ninguno estuviese supeditado a otro, aun cuando ejerciesen diferentes funciones fueren jerárquicamente iguales.

John Locke, en su obra "Dos Tratados sobre Gobierno Civil" vislumbró y propuso una distribución del ejercicio del poder público, reconoció y separó la función legislativa de la ejecutiva, aunque en cuanto a la judicial, la consideró únicamente como una rama de la función ejecutiva.

Además de la peculiar clasificación de la función judicial, consideró al órgano Legislativo como el supremo. "El órgano Supremo del Estado para Locke es la asamblea legislativa, a la cual están subordinadas las autoridades ejecutivas y judiciales, puesto que no hacen sino cumplir las leyes".⁸

Se destacó un gran respeto a la libertad humana, ya que se consideraba que todo lo concerniente a la misma se perdería si un sólo ente centralizara el poder público.

⁸ BURGOA OPIHUELA, Ignacio. Ob cit. p.202.

En la Francia de Luis XIV empezaron a surgir doctrinarios como Montesquieu, el cual en su obra máxima *Del Espíritu de las Leyes* escrita en 1748, consideró que la distribución del ejercicio del poder público era necesaria para proteger la libertad del individuo, y para evitar el absolutismo y el despotismo de los gobernantes. A diferencia de John Locke, propuso que se delimitara claramente la función del Poder Judicial, y que fuera llevada a cabo por un ente distinto al Poder Ejecutivo, lo que ocasionaría que dejara de ser una simple derivación de éste.

Lo que propuso Montesquieu fue que las funciones del Estado se distribuyeran y se especializaran y que las ejercieran tres entes creados para el efecto. Consideró que "En cada Estado hay tres especies de poderes: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gentes y la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho civil."⁹

En esa obra describió la existencia de la distribución del poder público en tres funciones como los conocemos actualmente: legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, cada una ejercida por un órgano específicamente. Dicha distribución es la base de la organización de la mayoría de los países del mundo.

Fue plenamente justificable esta doctrina, al considerarse que si no existiera la distribución de funciones, un gobernante o el propio senado podrían crear leyes que ejecutarían ellos mismos según su libre albedrío. Asimismo, aun si fuera una asamblea o un representante del pueblo, se

⁹ MONTESQUIEU, Charles Louis De Secondant Barón De La Brede. *Del espíritu de las leyes*. Porrúa Colección "Sepan Cuantos" No. 151. México. 1997. p.108.

crearía un absolutismo si se tuviese en su poder el ejercicio de las tres funciones, la de crear leyes, la de interpretarlas y la de ejecutarlas.

Así pues, la necesidad de distribuir las funciones del poder público, fue la de buscar un equilibrio y evitar centralizarlo en una sola persona o institución. "La historia ha demostrado la verdad de las aserciones de Aristóteles y Montesquieu, y la ciencia política que ha nacido de la experiencia de los pueblos, profesa como un dogma que la separación de los poderes es el principio que garantiza más eficazmente la libertad y seguridad de las personas."¹⁰

Al respecto la Constitución del Estado de Massachusetts de los Estados Unidos de América del año de 1789, señalaba que "El motivo de separar los poderes (del Estado) en una rama legislativa, otra ejecutiva y otra judicial, es asegurar que su gobierno será de leyes y no de hombres".

De lo anterior se puede concluir que el objetivo de la distribución de las funciones del poder público es esencialmente evitar la concentración del poder en un solo órgano, las funciones se llevarán a cabo coordinadamente, sin que un órgano domine al otro, los tres Legislativo, Ejecutivo y Judicial deben de trabajar conjuntamente.

Lo que podría resultar como concepto es que la división de poderes es en sí la delimitación de las funciones del poder público en legislativas, administrativas o ejecutivas, y jurisdiccionales, las cuales se ejercen a través de tres órganos especializados para cada función: Poder Legislativo,

¹⁰ RUIZ, Eduardo. Ob cit. p.109.

Poder Ejecutivo y Poder Judicial; esta especialización tendrá como objetivo el equilibrio del ejercicio del poder público "Los tres integran en su conjunto el Poder Público; tienen la calidad de representativos populares y son teóricamente iguales ya que constituyen el órgano de ejercicio de la Soberanía Popular, que se fracciona en la forma que hemos indicado no sólo por razón de división de trabajo sino especialmente como una medida para evitar el absolutismo"¹¹

I. B. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA DIVISION DE PODERES EN EL MEXICO INDEPENDIENTE

I. B. 1. CONSTITUCION DE 1824

I. B. 1. a. Bases constitucionales de la división de poderes

Una vez consumada la Independencia de nuestro país en 1821, fue necesaria la creación de una estructura organizacional mediante la cual funcionaría el nuevo gobierno. Efímeramente se instituyó un sistema de gobierno imperial, pero en virtud de la intolerancia de este sistema y de ir en forma contraria al objetivo de la lucha de independencia, en 1824 se determinó convocar al Congreso Constituyente para crear la Constitución Política que estipularía la forma de gobierno en México, misma que fue aprobada el 3 de octubre de 1824 bajo el nombre de "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos", la cual determinaba, entre otras cosas, la forma de organización política; se optó por constituirse como una República Representativa Popular Federal, se presentó una gran influencia y similitud con la Constitución Política de los Estados Unidos de América. Esa Constitución Mexicana constaba de siete títulos subdivididos en secciones, y 171 artículos, "La intolerancia religiosa se mantenía inalterada al afirmar que la religión católica, apostólica y

¹¹ MEDINA, Hernán. y ORTIZ, Manuel. *Las instituciones jurídico-políticas de México* Cicerón. 2ª ed. México. 1949. p.115.

romana sería la oficial y que se prohibía cualquier otra, al tiempo que decretaban la libertad de imprenta y de palabra. La ciudad de México fue declarada sede de los poderes de la nación y denominada Distrito Federal".¹²

Respecto a la división de poderes, en el Capítulo II que fue denominado "De la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes, y de la división de su poder supremo", determinaba en el artículo 6: "Se divide el poder supremo de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial."

Esto constituyó el primer gran antecedente de la actual forma de organización del Estado Mexicano, se conformó la distribución de funciones del ejercicio del poder público y los órganos que lo ejercerían tal y como lo indicaba la teoría clásica de Montesquieu, se tenía como objetivo evitar la centralización de las funciones legislativas, administrativas, y judiciales del Estado,

I. B. 1. b. Poder Ejecutivo

El ejercicio de la función ejecutiva se depositaba en un órgano que se denominaba Supremo Poder Ejecutivo, que al igual que la Constitución estadounidense se depositaba en una sola persona, la cual se denominaba "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"; asimismo, se instituyó la figura del Vicepresidente; se determinaba la no reelección, pero sería relativa, pues aunque no se vetaba el derecho de volver a ocupar el cargo de Presidente, si se restringía al indicar que no lo podría ocupar en un periodo inmediato posterior.

¹² CALZADA PADRON, Feliciano. *Derecho Constitucional Mexicano*. Harla. 2ª ed. México. 1997. p 71.

I.B. 1. c. Poder Legislativo

El órgano creado para ejercer la función legislativa se encontraba regulado en el Título tercero de la Constitución de 1824, cuyo artículo 7 indicaba que se depositaba el Poder Legislativo de la Federación en un Congreso General, el cual se dividía en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Se daba al Poder Legislativo cierta hegemonía sobre los otros poderes, situación por demás lógica, en virtud del espíritu liberal y republicano prevaleciente en la época, en la que se le daba más fuerza al poder que se consideraba que representaba de manera más directa a los ciudadanos.

I. B. 1. d. Poder Judicial

La Constitución de 1824 determinaba en el artículo 123 que el Poder Judicial de la Federación residía en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito. La Corte Suprema estaba integrada por once Ministros distribuidos en tres salas, y un Fiscal. Asimismo, se estipuló que todos los miembros de la Corte serían vitalicios, circunstancia que tenía como propósito que actuaran libremente, sin presiones de remoción por parte de alguno de los integrantes de los otros dos poderes, por lo cual únicamente serían removidos de acuerdo con la ley. Para ser Ministro se requería ser una persona con altos conocimientos en Derecho, de treinta y cinco años cumplidos

Por otro lado, el Poder Judicial era el encargado de juzgar las conductas consideradas como ilegales que hubieren desempeñado tanto el Presidente, el Vicepresidente, los Diputados, los Senadores, los Gobernadores de los Estados, los Cónsules y de los integrantes del cuerpo diplomático.

I. B. 2. BASES CONSTITUCIONALES DE 1836 O LAS SIETE LEYES

I.B. 2. a. Características generales

En los primeros años de vida independiente de nuestro país, se siguieron presentando diversas pugnas entre las facciones que anhelaban el poder. Por un lado, los conservadores que pretendían instalar un sistema de gobierno centralista y por otro los liberales que optaban por el federalista; hacia la tercera década del siglo pasado los conservadores llegaron al poder e instituyeron un sistema de gobierno de tipo centralista, el cual fue legitimado mediante las leyes constitucionales de 1836 o "Las Siete Leyes", las cuales fueron promulgadas el 29 de diciembre de 1836.

Estas Sietes Leyes estaban compuestas por las siguientes:

Primera Ley: Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República.

Segunda Ley: Organización de un Supremo Poder Conservador.

Tercera Ley: Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuando dice en relación a la formación de las leyes.

Cuarta Ley: Organización del Supremo Poder Ejecutivo.

Quinta Ley: Del Poder Judicial de la República Mexicana.

Sexta Ley: División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos.

Séptima Ley: Variaciones de estas Leyes Constitucionales de 1836.

Los cambios vertebrales que se presentaron en esta nueva constitución fueron que al constituirse como un régimen centralista, se terminaba con la autonomía de que gozaban los

Estados y se les denominó Departamentos; los gobernadores se encontraban completamente supeditados al poder central; las rentas de los Departamentos se concentraban en el gobierno central y se suprimían las legislaturas, lo que originó que no existieran los órganos especializados que ejercerían el poder público en el ámbito Departamental.

Uno de los pocos aciertos que podría destacarse fue el de suprimir el cargo de Vicepresidente, por estar comprobado que los que ejercían ese cargo se convertían en enemigos o rivales del Presidente en turno, por lo que se aseguraba una mayor tranquilidad en el ejercicio del titular del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, esta Constitución se convirtió en un instrumento que garantizaba el dominio de la clase privilegiada que se presentó como una oligarquía apenas disfrazada, pues entre otras cosas la clase proletaria no podía llegar a los cargos públicos, ya que por ejemplo, para ser Diputado se requería de una buena renta mensual y para ser Presidente o integrante de la Suprema Corte de Justicia se requería haber destacado en la carrera civil, militar o eclesiástica.

En conclusión, al haberse coartado la autonomía de los que en esas Siete Leyes se denominaron Departamentos, el espíritu liberal, federalista y demócrata de la Constitución Federal de 1824 quedaba totalmente suprimido.

I. B. 2. b. El Supremo Poder Conservador.

Este poder se encontraba regulado en la Segunda Ley, denominado "Organización de un Supremo Poder Conservador". Se integraba con cinco individuos, su naturaleza era "sui generis" pues se encontraba jerárquicamente por encima de los órganos que ejercían la función legislativa,

ejecutiva y judicial, ya que se le daba el carácter de tutor estos; conforme a lo previsto en el artículo 9 los integrantes de este poder hacían su juramento en los siguientes términos "Juráis guardar y hacer guardar la Constitución de la República sosteniendo el equilibrio entre los poderes sociales, manteniendo o restableciendo el orden constitucional..."

I. B. 2. c. Poder Ejecutivo

En el artículo primero de la Cuarta Ley Constitucional, denominada "Organización del Supremo Poder Ejecutivo" se determinaba que el ejercicio de este poder se depositaba en un solo individuo denominado Presidente de la República; asimismo, se estipulaba que el período presidencial sería de ocho años.

I. B. 2. d. Poder Legislativo

Este se encontraba regulado en la tercera ley bajo el nombre "Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice en relación a la formación de leyes".

En el artículo primero se indicaba lo siguiente: "El ejercicio del Poder Legislativo, se deposita en el Congreso General de la Nación, el cual se compondrá de dos Cámaras". La primera de esas dos Cámaras se integraba por Diputados que se elegían uno por cada ciento cincuenta mil habitantes. Para ser Diputado se requería ser mexicano por nacimiento, mayor de treinta años de edad en pleno ejercicio de sus derechos, con un capital que le produjera al menos una ganancia de mil quinientos pesos anuales y el cargo tenía una duración de cuatro años.

La segunda de esas dos Cámaras era la de Senadores, que se componía de veinticuatro miembros, los cuales debían ser mayores de treinta y cinco años de edad, en pleno ejercicio de sus derechos y con un capital que produjera al menos dos mil quinientos pesos anuales; duraban en su cargo seis años. Eran elegidos sin sufragio popular, y en su designación participaban separadamente la Cámara de Diputados, el Ejecutivo en Junta de Ministros, la Suprema Corte de Justicia, las Juntas Departamentales y el Supremo Poder Conservador.

I. B. 2. e. Poder Judicial

La regulación de este poder se encontraba contemplado en la Quinta Ley bajo el nombre "Del Poder Judicial de la República Mexicana". El artículo primero señalaba que el Poder Judicial de la República se depositaba en la Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales Superiores de los Departamentos, en los de Hacienda que establecería la ley de la materia y en los Juzgados de primera instancia. La Corte Suprema de Justicia estaba integrada por 11 Ministros y un Fiscal, los cuales debían ser ciudadanos mexicanos por nacimiento con las excepciones que la misma ley señalaba, se requería para ocupar estos cargos ser mayores de cuarenta años, letrados con una experiencia en la materia judicial de al menos diez años efectivos. Para su nombramiento se seguía el mismo procedimiento que para elegir al Presidente de la República

I. B. 3. BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843

I. B. 3. a. Características generales

Estas Bases Orgánicas expedidas el 13 de junio de 1843 guardaban como especial característica, la supresión del Supremo Poder Conservador; con lo cual el ejercicio del poder

público, según la teoría clásica de Montesquieu, se distribuyó en el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Se reiteraba que la República Mexicana era independiente, libre y soberana, se adoptaba como forma de gobierno la República representativa, popular, con un régimen de gobierno centralista, se dividió el territorio en Departamentos, y éstos a su vez en Distritos, Partidos y Municipalidades. Asimismo se reiteraba que la religión católica sería la única que se practicaría en la República.

En cuanto a la población, se les consideraba ciudadanos mexicanos a los mayores de dieciocho años en caso de ser casados, y veintiuno en caso contrario, en general sus derechos y obligaciones eran esencialmente los mismos que señalaban Las Siete Leyes de 1836.

I. B. 3. b. Poder Ejecutivo.

El artículo 83 de estas Bases Orgánicas señalaba que el Supremo Poder Ejecutivo se depositaba en un Magistrado que se denominaba Presidente de la República. Este Magistrado duraba cinco años en funciones.

I. B. 3. c. Poder Legislativo

Este Poder se encontraba regulado en el título IV denominado "Poder Legislativo". El artículo 25 de estas Bases Orgánicas indicaba que el Poder Legislativo se depositaba en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, y destacaba la inclusión del Presidente de la República el cual intervenía en la sanción de las leyes. Aun cuando el Poder

Ejecutivo actuaba en la sanción de las leyes no se debería de haber considerado parte del órgano legislativo, en virtud de que la sanción la realizaba como parte sus atribuciones administrativas.

I. B. 3. d. Poder Judicial

Según establecía el artículo 115, el Poder Judicial se depositaba en la Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales Superiores y Jueces Inferiores de los Departamentos y en los demás que establecieran las leyes. Subsistían los Tribunales especiales de hacienda, comercio y minería, mientras no se dispusiera otra cosa por las leyes. La Corte Suprema de Justicia se integraba con once Ministros y un Fiscal, en ambos cargos se requería ser ciudadanos mayores de cuarenta años, abogados titulados con experiencia de diez a quince años según fuera el caso, y no tener antecedentes penales. Eran electos por las Asambleas Departamentales y por la Cámara de Diputados, se utilizaba el mismo procedimiento que para elegir al Presidente de la República.

En general, el Poder Judicial, tenía las mismas atribuciones y prohibiciones que las establecidas en las Siete Leyes de 1836, y como históricamente se ha presentado, fue el órgano que menos intervenía en los otros dos órganos que ejercían el poder público, únicamente lo hacía en cuanto a fincar responsabilidades a los funcionarios públicos e integrantes del cuerpo diplomático.

I.B.4. CONSTITUCION DE 1857

I.B.4.a. Características de la división de poderes.

Esta Constitución en la que se retomaba la forma de gobierno federal, instituido con la llegada al poder de los liberales, determinaba la necesidad de distribuir puntualmente las funciones del poder público en los tres órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial

Esta Constitución, del 5 de febrero de 1857 adoptó la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, popular y federal; declaraba que la soberanía nacional residía esencial y originalmente en el pueblo; dividió el ejercicio del Supremo Poder de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Proclamó que los Estados son libres y soberanos en su régimen interior, y en general, su estructura fue la que adquirió nuestra constitución vigente. El principio de la división de poderes se consagró en el artículo 50 en el que claramente indicaba que el Supremo Poder de la Federación se dividía para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrían reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación ni depositarse el Legislativo en solo individuo, al igual que el federalismo.

El principio de distribución de funciones se determinó como una de las características esenciales de la nueva república. Asimismo, con este sistema de gobierno se determinaba la existencia de una verdadera democracia, ya que se constituía como un gobierno del pueblo.

I. B. 4. b. Poder Ejecutivo.

El artículo 75 de esa Constitución indicaba que se depositaba el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominaba "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

I. B. 4. c. Poder Legislativo

El artículo 51 indicaba que se depositaba el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominaba Congreso de la Unión. Se daba como característica esencial el hecho

de que este Congreso se integraba únicamente con la Cámara de Diputados, lo que originó que el gobierno de los Estados de la Unión no tuvieran representatividad en el Legislativo Federal.

El fin principal por el que se constituyó una sola Cámara, era la consideración que de esta manera el Supremo Poder Legislativo no se debilitaría como en el caso de los Congresos que contaban con dos Cámaras,

I. B. 4. d. Poder Judicial

El Poder Judicial, según lo establecía el artículo 90, se depositaba en una Corte Suprema de Justicia y en los Tribunales de Distrito y de Circuito. La Corte se integraba de once Ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General, los cuales duraban en su encargo un periodo de seis años.

I. C. LA DIVISION DE PODERES EN LA CONSTITUCION VIGENTE.

I. C. 1. DE LA DIVISION DE PODERES.

Los artículos referentes a la división de poderes pasaron de la Constitución de 1857 prácticamente sin ninguna modificación a la promulgada el 5 de febrero de 1917; actualmente la división de poderes como principio constitucional se encuentra consagrado en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No pueden reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo

dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgan facultades extraordinarias para legislar.

El Supremo Poder de la Federación, se distribuye para su ejercicio, por lo que se crearon tres entes que se dedican específicamente a ejercer las tres funciones del poder público: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Se evita que se centralice el poder al señalarse que no puede reunirse dos poderes o facultades en el ejercicio del poder público en una sola persona, o que una sola persona pueda realizar funciones legislativas, sólo se excluye de lo anterior en el caso del especialísimo caso que se tuvieran que suspender las garantías individuales o en el caso de la reglamentación en materia de comercio exterior.

El principio de la división de poderes, objeto central del artículo 49 constitucional, se constituye como uno de los principales fundamentos de todo régimen democrático y liberal.

Se debe considerar que una de las características del Estado, es precisamente la división del poder público, lo que garantiza efectivamente el equilibrio en el ejercicio del poder público.

En análisis el principio de división de poderes presenta las siguientes características:

- I. Se crean tres órganos jerárquicamente iguales que ejercen especializadamente cada una de las funciones en que se divide el poder público.
- II. Se hace una clara identificación de los funciones (Legislativa, Ejecutiva y Jurisdiccional) y de los órganos que realizarán esas funciones (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial).
- III. En principio se prohíbe la invasión de funciones entre los tres órganos, salvo algunas excepciones.

IV. Se prohíbe que una sola persona tenga la facultad de crear leyes.

V. Para la creación de éstas se debe de cuidar que no sean tiránicas ni que restrinjan la libertad del individuo.

En cuanto a lo que se pudiera denominar como sistema de contrapesos en el ejercicio del poder público, en nuestro sistema funciona en el caso que en ejercicio de sus funciones el Poder Legislativo traspasara sus limitaciones, el Poder Judicial actuaría al hacer ineficaz la ley en cuanto a su aplicación sobre los individuos; si el Presidente abusa de su autoridad, el Poder Legislativo lo mantendría en su esfera por medio de la responsabilidad, o el Poder Judicial anularía sus actos por medio del juicio de amparo; y el Poder Judicial a su vez, hallaría la limitación a su actuación en el juicio de responsabilidad que castigaría la mala conducta de los integrantes de los Magistrados y Jueces.

En virtud de las características que guarda nuestro sistema de gobierno, se presentan algunas excepciones a la distribución de tareas entre los tres órganos citados, y que se dan por causas especiales que la propia constitución señala.

Por ejemplo, el caso que se presenta en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la suspensión de las garantías individuales. Este precepto constitucional da la facultad al Poder Ejecutivo para iniciar un procedimiento para suspender las garantías individuales que sean un obstáculo para una pronta y efectiva solución a problemas que enfrente la sociedad en general y el Estado; la suspensión de garantías individuales sólo dura el tiempo que permanezca presente la causa que originó su suspensión.

Diversas excepciones a esta distribución de funciones y de las funciones formales y de las materiales serán analizadas más detalladamente en un capítulo posterior

I. C. 2. PODER EJECUTIVO

Según establece el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos vigente, se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Dicho precepto señala la unipersonalidad del Ejecutivo, prohibiéndose expresamente que la titularidad de este poder recaiga en un cuerpo colegiado, tal y como alguna vez se previó en la Constitución de 1824

La elección del titular del Ejecutivo es mediante sufragio popular, de acuerdo con lo estipulado por la Ley Electoral. Para aspirar a ser Presidente de la República se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, mayor de treinta y cinco años, en pleno goce sus derechos políticos y civiles, ser hijo de padre o madre mexicanos. En virtud de la separación de la iglesia con el Estado ocurrida y determinada desde la Constitución de 1857, se estipula que no debe pertenecer al estado eclesiástico o ser Ministro de algún culto; no estar en servicio activo en el ejército, al menos seis meses antes de la elección; no ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, o Gobernador de algún estado, a menos que se separe de su cargo seis meses antes de la elección. Y por último, según lo establece el artículo 83 el ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso o por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto. Este último señalamiento se relaciona directamente con el lema que se enarboló al estallar la Revolución Mexicana de 1910, "Sufragio efectivo, no reelección". No se contempla la figura del vicepresidente, pues, en el caso de ausencia del titular

del Ejecutivo, se procede a nombrar a un ciudadano que ejerza el cargo en calidad de interino, provisional o sustituto, según sean las circunstancias en las que se haya dado esa ausencia.

En cuanto a la duración del cargo, el artículo 83 constitucional señala que el Presidente comienza a ejercer su cargo el 1º de diciembre y dura en él seis años. Dicho periodo no es el señalado en el texto original de la Constitución de 1917, el cual consideraba un periodo con una duración de cuatro años, y en virtud de la reforma de enero de 1928, se amplió el periodo dos años más, a causa de que los lapsos de agitación electoral que se daba entre cada periodo eran muy cercanos entre si.

En cuanto a la organización del Poder Ejecutivo, el artículo 90 de la Constitución señala que la Administración Pública Federal tiene como característica ser centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, la cual distribuye los negocios del orden administrativo de la Federación los cuales están a cargo de la Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Se definen las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinan las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

La existencia real del gabinete de gobierno, obedece fundamentalmente a una costumbre política mediante el cual el Presidente de la República hace copartícipe de sus decisiones a los más cercanos colaboradores de su gobierno.

La Administración Pública Federal se integra por el sector centralizado compuesto por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; y el sector paraestatal compuesto por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Las atribuciones específicas del Poder Ejecutivo serán estudiadas en un capítulo especial, En el cual se analizarán todas las facultades que le confiere la Constitución General.

I. C. 3. PODER LEGISLATIVO

En el artículo 50 de la Constitución se señala que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, el cual se divide en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores.

Dicho Poder es el órgano de la Federación que se encarga de la ejercer la función legislativa, creando leyes de observancia general en el ámbito nacional.

La Cámara de Diputados se integra por quinientos ciudadanos. Trescientos de éstos son elegidos según el principio de votación de mayoría relativa, los cuales son conocidos como Diputados de mayoría; los restantes doscientos son elegidos según el sistema de representación proporcional; duran en su encargo un periodo de tres años, Se necesita ser ciudadano mexicano por nacimiento, mayor de veintiún años, originario del Estado de donde se postule, no pertenecer al estado castrense, no ser secretario o subsecretario de Estado, ni Magistrado de la Suprema Corte de

la Nación a menos que se separe del cargo seis meses antes de la elección, no ser Ministro de algún culto religioso, ni estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 de la Constitución, por lo que no pueden ser elegidos para el mismo cargo en calidad de propietarios o de suplentes si ya fueron propietarios en el periodo inmediato al de su gestión.

A esta Cámara se le ha considerado el representante directo del pueblo, pues a diferencia de la de Senadores que se integra por un número determinado por cada Estado, el número de Diputados es variable, depende directamente de la cantidad de habitantes de cada Estado de la Federación.

La Cámara de Senadores se compone de ciento veintiocho individuos, cuatro por cada una de las Entidades Federativas, de los cuales se eligen dos mediante el principio de mayoría relativa, el tercero se asigna a la primera minoría, esto es, al candidato del partido político que hubiese logrado el segundo lugar en la votación correspondiente. El cuarto, es elegido mediante el principio de representación proporcional, esto es, después de haber designado a los dos Senadores elegidos por el principio de mayoría y el tercero por el de primera mayoría, el cuarto Senador por cada Estado, se elige según el número de votos que obtengan los partidos políticos que hayan participado en la contienda electoral en el ámbito federal.

Los requisitos para ser Senador son los mismos que para ser Diputados, con la excepción de la edad, la cual debe ser por lo menos de treinta años. Duran en su encargo un periodo de seis años.

Como prerrogativa, los Diputados y los Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás pueden ser reconvenidos por ellas.

En cuanto a las facultades del Congreso de la Unión, el artículo 73 de la Constitución señala entre otras facultades, admitir nuevos Estados a la Unión Federal, formar nuevos Estados dentro de los límites existentes, arreglar las controversias que se susciten entre los límites de los Estados, cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Unión, imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, señalar las bases bajo las cuales el Poder Ejecutivo Federal pueda realizar empréstitos, impedir restricciones en el comercio entre los Estados, legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica y otras, crear y suprimir empleos públicos de la Federación, declarar la guerra, derecho marítimo, levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, lo referente a la organización de la Guardia Nacional, dictar leyes sobre nacionalidad, leyes sobre vías generales de comunicación, establecer casas de moneda, fijar las reglas de ocupación y enajenación de terrenos baldíos, lo referente a las normas de los cuerpos diplomáticos, establecer los delitos y faltas contra la Federación, conceder amnistías en materia federal, expedir bases de coordinación entre la Federación, Estados y Municipios, expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, conceder licencias al Presidente de la República, aceptar la renuncia del Presidente de la República, para establecer diversas contribuciones, legislar en cuanto al escudo e himno nacionales, establecer leyes que señalen la concurrencia de la Federación Estados y Municipios, leyes sobre planeación nacional, expedir leyes que constituyan los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y en general expedir todas las leyes necesarias para cumplir con las facultades anteriores y todas las demás concedidas por esta Constitución.

Además el artículo 74 estipula que le corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados expedir el Bando Solemne, vigilar el desempeño de la Contaduría Mayor así como nombrar jefes y

empleados de ese organismo, lo referente a la vigilancia y revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación, declarar el procedimiento de acción penal a servidores públicos.

De igual forma, según lo establece el artículo 76 constitucional al Senado le corresponde exclusivamente analizar la política exterior llevada por el Ejecutivo Federal, ratificar los nombramientos del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales entre otros, autorizar al Ejecutivo Federal la salida de tropas del país, dar consentimiento para que el Presidente disponga de la Guardia Nacional, en caso de desaparición de poderes en un Estado, resolver controversias políticas entre los poderes de un Estado, erigirse como jurado de sentencia para conocer las faltas u omisiones de servidores públicos, designara a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal, problemas referentes a la división territorial, la materia hacendaria, el comercio entre los Estados, al caso de guerra, las que en virtud de su importancia, deben ser consignadas en leyes federales, las aplicables en caso de la falta del titular del Ejecutivo, así como las referentes a la materia administrativa y a la económica.

Para crear las leyes que regulan las materias señaladas, debe llevarse a cabo todo un proceso que se divide en siete etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e inicio de vigencia.

La iniciativa de ley según el artículo 71 constitucional sólo puede ser presentada por el Presidente de la República, por los Diputados o Senadores del Congreso de la Unión o a las Legislaturas de los Estados. La iniciativa de ley puede ser presentada en cualquiera de las dos Cámaras, a excepción de los asuntos que en forma exclusiva corresponden a la de Diputados.

En el segundo paso, denominado discusión, las Cámaras hacen una deliberación acerca de la iniciativa para determinar si debe o no ser aprobada, la discusión puede iniciarse en cualquiera de las dos Cámaras y posteriormente pasarse a la otra. En la que se inicie la discusión se denominará de origen y a la otra revisora.

En el tercer paso, denominado aprobación, las Cámaras aceptan lo planteado en la iniciativa, la aprobación puede ser total o parcial.

Se denomina sanción a la aceptación que hace el titular del Poder Ejecutivo a una iniciativa aprobada por el Congreso de la Unión, en esta etapa se presenta la facultad del Presidente de la República negar la sanción, a esta facultad se le denomina derecho de veto, la cual no es absoluta ya que sólo lo podrá hacer por una sola vez.

La promulgación consiste en el acto por el que el Presidente de la República da la formalidad a la ley que ya fue aprobada y sancionada, esto es el titular del Ejecutivo Federal interpone su autoridad para que la ley tenga obligatoriedad y que se reconozca la legitimidad de ésta.

La publicación consiste en el acto de dar a conocer la ley debidamente aprobada a la ciudadanía obligada a cumplirla. La publicación se hará en el Diario Oficial de la Federación.

La iniciación de vigencia, es la determinación de la fecha a partir de la cual tiene aplicación la ley, se manejan dos tipos de inicio de vigencia el sucesivo y el sincrónico, el sucesivo consiste en

que la ley iniciará su obligatoriedad al mismo tiempo en todo su ámbito competencial. El sincrónico se dará considerando la distancia, según el Código Civil del Distrito Federal se otorga un día por cada 40 kilómetros. Para concluir es importante señalar que el término que transcurre en lo que inicia la vigencia de la ley se denomina *vacatio legis*.

Las reglas especiales del proceso legislativo se determinan en el artículo 72 constitucional, el cual señala diversas situaciones que se pueden presentar y lo conducente en cada una de estas. Los casos que describen el artículo citado son los siguientes:

- a) Aprobado un proyecto en la cámara de origen, pasará a su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.
- b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.
- c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.
- d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de Revisión, volverá a la de origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si el examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros

presentes, volverá a la cámara que lo desechó, la cual la tomará otra vez a consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a) pero si lo reprobare no podrá presentar en el mismo período de sesiones.

- e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión de la cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las formas o adiciones, sin poder alterarse de manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes de la cámara de origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la cámara de origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes de desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones, el proyecto, en los que haya sido aprobadas por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la cámara revisora insistiere por la mayoría absoluta de votos presente, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.
- f) En la interpretación, reformas, o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

I. C. 4. PODER JUDICIAL

En la Constitución General se establece en el artículo 94 que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia, en el Tribunal Electoral, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en los Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.

En la iniciativa de reforma del 31 de diciembre de 1994 se señaló que la Suprema Corte de Justicia, tiene tres fines esenciales como tarea:

- I. Velar por el equilibrio entre los poderes de la Unión y dirimir las controversias entre el Legislativo y el Ejecutivo.
- II. Velar por la Unión de la República, resolviendo los conflictos entre los Estados, Municipios, el Distrito Federal y la Federación.
- III. Proteger a los individuos para que todo acto de autoridad esté apegado conforme a la Constitución.

Este Poder Judicial tiene eminentemente la facultad de conocer los actos de las autoridades que violen las garantías individuales, asimismo de conocer de controversias de orden civil o criminal que se susciten en la aplicación o cumplimiento de leyes federales, o los tratados internacionales que se apliquen en el territorio nacional.

Y así es como se establece en el artículo 103 que los Tribunales de la Federación son competentes para resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y por leyes o actos de

las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Las facultades otorgadas a la Federación, a través del Poder Judicial, tienen relación directa con el hecho de conservar la armonía de la Nación y con el interés de salvaguardar la igualdad entre los Estados.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once Ministros los cuales son propuestos por el titular del Poder Ejecutivo, con la ratificación del Senado, deben de ser ciudadanos mexicanos mayores de treinta y cinco años, tener título de Licenciado en Derecho con una antigüedad de quince años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional, con una residencia efectiva en el país de al menos dos años antes de su designación.

Por otro lado, al ser los Ministros nombrados conjuntamente por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, se puede originar que estén supeditados a ambos. Para evitar esto se determina que el periodo de su cargo será de quince años, esto es, no sólo durante el sexenio en que está en funciones el titular del Ejecutivo que los haya propuesto o los seis años que duran en su cargo los integrantes del Senado que aprobaron a los Ministros. Asimismo, se estipula en el artículo 94 que para evitar alguna presión a estos Magistrados a través del salario, se señala que la remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal no puede ser disminuida en el tiempo que duren en su cargo.

CAPITULO II.- LA PLANEACION EN MEXICO

II. A. DEFINICION

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define a la palabra plan como un "intento o proyecto", y de esta se derivan las palabras planeación y planificación las que a su vez significan "Trazar o formar un plan de una obra" y "Trazar los planes para la ejecución de una obra" respectivamente, en virtud de lo anterior, de manera coloquial se puede considerar que las acepciones planeación y planificación tienen esencialmente el mismo sentido y se encaminan a un mismo objetivo, únicamente se podría señalar como diferencia que la planificación se referirá a una elaboración más general de planes, mientras que la planeación se reduce a un solo plan, a algo más concreto; y de alguna forma interactúan. "Aunque en la doctrina social y económica se ha tratado de diferenciar por algunos especialistas en ciencia económica, los conceptos de planeación y planificación, guardan una estrecha relación, y tienen el mismo sentido ideológico porque responden al propósito o intento de formular un plan".¹³

Por lo anteriormente expuesto y en virtud de enfocarse al mismo objetivo, en el desarrollo del presente trabajo, se considerarán las acepciones planeación y planificación como similares y serán usadas indistintamente.

En general, la planeación y la planificación tendrán como objetivo determinar los elementos necesarios para alcanzar un objetivo a corto, a mediano, o a largo plazo, por lo que se debe partir de

¹³ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Económico*. Porrúa. México. 1996. p.268.

una base y de un plan a seguir, así como determinar cuales son los elementos con los que se cuenta, y que metas se pretenden alcanzar.

Para alcanzar un objetivo a corto, a mediano, o a largo plazo se debe partir de una base y de un plan a seguir, determinar cuales son los elementos con los que se cuenta, y que metas se pretenden alcanzar.

En el aspecto económico se debe determinar cuales serían los recursos tanto materiales como humanos con los que se cuenta, y que expectativas se tiene de explotación y aprovechamiento de éstos. En un país es plantear las bases mediante las cuales se logrará el desarrollo económico y social, estimar cuales son las carencias a efecto de cubrirlas y por consecuencia obtener el bienestar de la población.

La planificación en México se encuentra regulada en el artículo 26 constitucional, donde señala que la política económica del gobierno federal debe articularse con el sistema de planeación democrática que apunta a la solidez, dinamismo y permanencia del crecimiento económico, reforzando la independencia y democratización social y económica del país. Imponiendo al estado a ejercer su política económica en un contexto de racionalidad y delimitación de metas, y de esta manera acabar con la improvisación que se venía presentando.

En México se determina que la planeación, "abarca el conjunto de la actividad económica de todo el territorio mexicano, así como a todos los sectores económicos y se refuerza con la acción directa que realiza el Estado en la economía, a través de un conjunto importante de empresas

públicas que operan no solamente en el nivel federal sino también en los niveles estadual y municipal"¹⁴

La planeación del desarrollo nacional tiene como base la facultad de intervención del Estado en ésta materia, es decir el mandato constitucional que impone al Estado a ejercer su política económica en un contexto de racionalidad y metas, tal y como "La Constitución concibe y legitima al Estado como institución con papel central y con función hegemónica en lo político, lo militar, lo económico, lo social, lo cultural-ideológico; ente supremo con facultades y obligaciones para una intervención amplia y profunda en la dirección del sistema nacional."¹⁵

Tal caso es, que la propia constitución delimita el poder del Estado al determinar los planes de desarrollo, el cual se dicta tanto en el ámbito nacional, estadual y municipal, éste será el que dicte el camino a seguir determinando, las metas y haciendo una evaluación de los elementos con los que se cuenta y el óptimo aprovechamiento de éstos.

Todo lo anterior tiene como propósito final lograr el bienestar de la población, obtener todos los elementos materiales y espirituales necesarios para la formación de la persona. Y, por otro lado, es la forma en que el Estado obtiene el control absoluto de la sociedad, el marcado intervencionismo de éste, restringe de alguna manera la libertad de la persona, de la libre empresa y la limita a ser un mero participante en la economía nacional.

¹⁴ CORTIÑAS PELAEZ, León. Ob cit. p. 49

¹⁵ RUIZ MASSIEU, José Francisco. VALADEZ, Diego. *Nuevo derecho constitucional mexicano*. Porrúa. México. 1983. p. 165

El elemento jurídico inicial de planeación en México, es el Plan Nacional de Desarrollo, el cual tiene una vigencia de seis años, referente el sustento legal de éste se analizará en un capítulo especial al caso, señalando tanto fundamentos constitucionales, como secundarios.

Por lo anterior se puede considerar que la planificación se traduce en la etapa superior de la política económica del Estado, la cual se debe llevar según Jorge Witker, a cabo los siguientes principios: racionalidad, previsión, universalidad, unidad, continuidad e inherencia.

La racionalidad se refiere a la elección de alternativas y elegir entre las que cuales acarrearían mayores ventajas y aprovechamiento de los recursos empleados. La previsión, que se traduce en adelantarse con suficiente antelación a los acontecimientos. La universalidad esto es, debe de comprender todos los sectores, las actividades propias de cada uno y del Estado en general. Unidad significa que el plan es coherente, integrado y constituye un todo orgánico y compatible. Continuidad se refiere a que el plan es un proceso continuo y ciertamente permanente, con etapas que deben de llevarse a cabo cronológicamente: diagnóstico, elaboración del plan, discusión y decisión, ejecución, evaluación y revisión. Inherencia es el tipo de plan se adecuará al sistema político-económico del país. Asimismo se debe señalar la existencia de un sujeto planificador que en este caso el Estado mismo, a través de quien el mismo designe para el efecto.

Y como toda planeación y para darle coherencia a éste, se deberá de señalar específicamente los objetivos que se pretendan alcanzar, los cuales se deben de entender como las grandes metas proyectadas a alcanzarse; Dichas metas, son las tareas o propósitos sectoriales que se imponen a los encargados de la administración.

II. B. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PLANEACION EN MEXICO

II. B. 1. PRIMER PLAN SEXENAL (1934-1940)

II. B. 1. a. Formulación

Fue en los inicios de la década de los treinta, cuando se presentó una idea por parte de los gobernantes de concebir un plan de gobierno que seguirían durante su mandato; razón por la que el Partido Nacional Revolucionario se aprestó a realizar un plan que sería llevado a cabo por su candidato a la presidencia el General Lázaro Cárdenas, en el periodo de 1934 a 1940. En su elaboración se planteó que "El Partido político dominante que lo es el Nacional Revolucionario, ha terminado la confección de un programa de gobierno que se desarrollará durante los seis años que comprende el periodo presidencial; se afirma que deberá desenvolverse en seis etapas anuales sucesivas, cada una de las cuales será debidamente planteada y calculada, el primero de enero del año correspondiente".¹⁶

La concepción del Plan Sexenal se inició en la II Convención del Partido Mexicano Revolucionario en diciembre de 1933, el General Lázaro Cárdenas, candidato a la presidencia por este partido político, adoptó un programa en cuya elaboración contribuyeron el gabinete saliente del presidente Abelardo L. Rodríguez, el Partido y su Segunda Convención Ordinaria.

¹⁶ SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. *Antología de la Planeación en México. 1917-1985 Tomo 1 Los primeros intentos de planeación en México (1917-1946)*. Fondo de Cultura Económica. México, 1985. p29.

El anteproyecto de este Plan se integró de once capítulos referentes a distintos aspectos de la Administración Pública. Fue sometido a discusión en la Segunda Convención Ordinaria del Partido señalado, celebrada el 4 de diciembre de 1933, fecha en la que quedó aprobado el Plan Sexenal de Gobierno, el cual sería aplicado durante el período de Gobierno del General Lázaro Cárdenas comprendido entre los años de 1934 a 1940.

II. B. 1. b. Objetivos y características

Se le dio una especial atención a tres ramos: el reparto agrario, la educación y el nacionalismo de los bienes de la nación.

El reparto agrario que se convirtió en un gran anhelo de la clase campesina y motivo por el cual estalló la lucha armada de 1910, se comenzó a consolidar como uno de los principales objetivos de este Plan Sexenal, y para cumplirlo se suprimieron las dificultades legales con lo que se logró que se simplificaran los trámites administrativos agrarios. Asimismo, se determinaron los mecanismos legales con los que a los campesinos se les daba certeza jurídica de la propiedad de las tierras que se les habían otorgado mediante dotación o restitución.

Por otro lado, no únicamente se proporcionaron tierras para el cultivo, sino que también se determinó la necesidad de crear una infraestructura agraria necesaria para hacer productivo el campo. "La redención económica y social de los campesinos no se logrará con solo proveerlos de tierras y aguas para que trabajen... sobre todo una vez que el reparto se haya efectuado en toda su

extensión, sino que es indispensable organizar en todos sus aspectos el sector campesino y capacitarlo económicamente para asegurar la mayor producción agrícola."¹⁷

En el aspecto educativo, se determinó que el gobierno debería dedicar un elevado porcentaje del presupuesto, razón por la cual para 1934 se dedicaría el 15% del presupuesto y que cada año se elevaría un 1% llegando para 1940 al 20%. Se fomentó la preparación de maestros rurales, que a la par de la enseñanza básica, impartieron principios generales de técnicas agrícolas que les permitiesen orientar a los campesinos en sus técnicas de trabajo.

Otro de los objetivos trascendentales de este Plan Sexenal fue la nacionalización de los recursos del subsuelo mediante la recuperación de ellos de manos extranjeras. El Gobierno se fijó como meta regular aquellas actividades de explotación de los recursos naturales y el comercio de los productos que significaran un empobrecimiento de nuestro territorio de la siguiente manera:

- I. Se hará efectiva la nacionalización del subsuelo.
- II. Se fijarán zonas exploradas de reserva minera.
- III. Se instituirá un servicio social de exploración que oriente el establecimiento de reservas.
- IV. Se evitará el acaparamiento de terrenos y se ampliarán las zonas nacionales de reserva petrolera."¹⁸

En el reparto de tierras la canalización de crédito al campo, las obras públicas, la infraestructura básica, la mejoría al sistema educativo elemental y la adecuación de la administración pública fueron las áreas donde se obtuvieron los logros más sobresalientes. El

¹⁷ GUILLEN ROMO Arturo. *Planeación a la mexicana*. Nuestro tiempo. México. 8ª ed. México, 1985. P. 57

¹⁸ SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Ob cit. p. 207

fomento agrario no sólo se limitó al reparto de tierras, sino que fue acompañado de obras de riego y por concesiones de crédito agrario por parte del Estado. Se repartieron casi 18 millones de hectáreas y se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal. El área de cultivo beneficiada con riego se incrementó de 149,000 hectáreas en 1934 a 267,000 en 1940.

En el ámbito social, el gasto a la sanidad fue mayor a la contemplada en el Plan, lo que contribuyó a descender la tasa de mortandad; en el área educativa no se alcanzó el crecimiento establecido en el Plan, el cual consistía en pasar del 15% de 1934 al 20% a fin de sexenio, sólo se presentó el 12.4% en 1940, pero el analfabetismo descendió de 66.6% en 1930 a 58% en 1940.

En el área energética, la expropiación petrolera del 18 de marzo de 1936 fue otro de los grandes logros de este periodo, así como la creación de la Comisión Federal de Electricidad. La expropiación petrolera significó la consolidación a lo establecido en el artículo 27 constitucional que señalaba que los recursos del subsuelo son propiedad de la nación y sólo le corresponde a ésta la venta, exploración y explotación de los recursos naturales. "El desenvolvimiento general de la economía en el periodo 1934-1940, si se toma en cuenta que en esos años los efectos de la gran depresión aún eran evidentes, no fue cosa del otro mundo. El producto nacional, a precios constantes, creció en un 6.2%."¹⁹ El Plan Sexenal únicamente cumplió cabalmente con su objetivo político, pues en la práctica no fue un instrumento determinante que influyera en el desarrollo nacional, esto se debió a su falta de estructura. "El Plan Sexenal 1934-1940 fue básicamente un conjunto de postulados generales de política económica, donde el tipo de planeación que se pretendía llevar a efecto quedaba circunscrito casi exclusivamente en el ámbito del sector

¹⁹ob cit.

público".²⁰ No se determinó el ritmo que crecería el producto nacional. "En el Plan Sexenal se entrelazan una estrategia económica general, metas en algunos renglones y declaraciones propias de un programa de partido."²¹

II. B. 2. SEGUNDO PLAN SEXENAL (1940-1946)

II. B. 2. a. Formulación

El entonces Presidente Lázaro Cárdenas del Río, ordenó a la Secretaría de Gobernación la preparación del Segundo Plan Sexenal, el cual que al igual que el anterior, fue elaborado con la colaboración del entonces denominado Partido de la Revolución Mexicana que sustituyó al Partido Nacional Revolucionario, y representó de nueva cuenta, un instrumento político del candidato a la Presidencia Manuel Ávila Camacho, para el periodo 1940-1946, en donde se pretendía consolidar las políticas económicas iniciadas en el sexenio anterior, dicho plan se integró de catorce capítulos entre los cuales se comprendían el reparto agrario y economía agrícola, economía industrial, asistencia pública; comunicaciones y obras públicas; comercio y crédito; trabajo y previsión social; educación pública; planeación y coordinación entre otras.

II. B. 2. b. Objetivos y características

A diferencia del primer plan, se presentó una más clara definición de los sectores por atender, y pretendía una mejor coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal. Se encontró presente el espíritu revolucionario, "se recalca que el gobierno debe buscar el fortalecimiento de las organizaciones de los trabajadores, únicas capaces de llevar adelante el

²⁰ SECRETARÍA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Ob cit. p.28

²¹ GUILLEN ROMO Arturo. Ob cit. p 60

proceso revolucionario, y se vuelve a señalar la necesidad de dedicar buena parte del presupuesto a la educación y a la asistencia social.²²

En este Plan se presentó la carencia de una adecuada política de planificación de la economía nacional, sólo se determinó la acción gubernamental para la organización progresiva y sistemática de una infraestructura transformadora revolucionaria de la vida social. Los diversos sectores que participaron en su elaboración, se dirigían principalmente a determinar la acción del Estado por medio de un programa de gobierno encaminado a dos objetivos: la reforma agraria e inversión en infraestructura.

En el primero de los objetivos se determinó persistir en el reparto de tierras. En el mejoramiento de rendimientos por medio de créditos agrícolas y difusión de técnicas modernas. Se determinaba la modificación del modo de trabajo, impulsando los de tipo colectivo y estableciendo escuelas especializadas en actividades agrícolas.

En la inversión de infraestructura se consideró necesario determinar en el Plan la forma de distribuir racionalmente las actividades del gobierno a lo largo del país, asimismo evitar los costos elevados de producción, la sobrecapitalización y optimizar el uso y control de los recursos naturales. Asimismo, se recalcó la necesidad de influir en el crecimiento de capital principalmente privado, y la necesidad de crear una infraestructura en caminos y transportes a efecto de lograr una rápida industrialización.

²² GUILLEN ROMO Arturo. Ob. cit. p. 61, 62

A pesar de las diversas carencias de este Plan, pudo haber influido más en la vida económica nacional; su relativo fracaso fue ocasionado por no haberse respetado y aplicado en sus términos, por un lado por el olvido aparente del Presidente Ávila Camacho, y por otro al verse rebasado con el auge de la economía nacional ocasionado por la necesidad de productos mexicanos y esencialmente de materia prima a causa de la 2ª Guerra Mundial.

La economía nacional creció, y en 1940 el monto de las exportaciones se incrementó de 177 millones en 1940 a 394 millones en 1946. Las importaciones de 123 millones de 1940 a 543 millones al fin del sexenio. En la rama textil que representaba sólo el 1% de las exportaciones en 1939, se elevaron al 20% en 1945, y para el mismo año las bebidas, tabacos, alimentos manufacturados y sustancias químicas representaron el 8% de las exportaciones. Todo lo anterior significó que el Producto Nacional Bruto se presentara durante este período en un 6.9% anual.

Por otro lado, se interrumpieron las políticas iniciadas en el sexenio anterior, tal y como se presentó en el ámbito agrario donde el auge industrializador del país hizo olvidar al área agraria, lo cual lo demuestra el reparto agrario, en este período se redujo considerablemente en comparación con el anterior, solo se dotó de 5 millones y medio de hectáreas, asimismo, se detuvo la creación y dotación de tierras a los ejidos.

II. B. 3. PLAN DE ACCION INMEDIATA (1962-1964)

II. B. 3. a. Formulación

El auge económico que se había presentado a causa de la 2ª Guerra Mundial declinaba paulatinamente, el producto nacional bruto, que en el período del Presidente Adolfo Ruiz Cortines

había presentado un crecimiento de 7.2% anual, y en los primeros tres años del gobierno de Adolfo López Mateos un 5.6%, para 1961 bajó a un 4.5% anual. Y por otro lado, en 1961 se celebró la Conferencia de Punta del Este, Uruguay, en donde México al igual que otros países panamericanos formalizaron la "Alianza para el progreso", la cual representaba una propuesta por parte de los Estados Unidos para Latinoamérica a una revolución pacífica, en contraste con la "revolución con sangre" realizada en Cuba. Uno de los puntos esenciales de la propuesta estadounidense versó en la concesión de un crédito que no sería menor de veinte millones de dólares, el cual se condicionaba a la creación por parte de los países latinoamericanos de un plan de desarrollo de acción inmediata.

La concesión de este crédito originó que el Gobierno Mexicano se diera a la tarea de crear un "Plan de Acción Inmediata" el cual fue publicado en el Diario Oficial en agosto de 1961 bajo el nombre de "Acuerdo Presidencial sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del País". Los Estados Unidos propusieron entregar una cantidad no menor a veinte millones de dólares, siempre y cuando se elaborara un plan de desarrollo de acción inmediata. A consecuencia de lo anterior, para el 1 de marzo de 1962, se crea la comisión intersecretarial, compuesta por la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la cual una vez constituida se le ordenó que preparara un Plan de Acción Inmediata para el periodo 1962-1964. Este Plan también representó la realización de proyecciones económicas a futuro, ya que se contemplaba hasta el año de 1970. Asimismo, el Senado de la República se dio a la tarea de crear una Ley Federal de Planeación, la cual tendría como objetivo unificar los distintos criterios existentes respecto a la planeación y crear las bases del futuro de la planeación en México.

El Plan se elaboró con el mayor sigilo, sin darlo a conocer a la opinión pública, los trabajos de la Comisión Intersecretarial concluyeron hasta junio de 1962, para lo cual se tomaron en cuenta los programas de inversión presentados por diversas dependencias federales.

II. B. 3. b. Objetivos y características

El principal objetivo de este Plan fue el de reactivar la economía nacional que para ese entonces se encontraba estancada, para lo cual se estableció como meta una tasa de crecimiento del producto nacional del 5.4%. Esta se presentó como una de las más marcadas características de este Plan, ya que a diferencia de los dos anteriores analizados, en este sí se determinó una meta de crecimiento económico. Asimismo, se estipuló impulsar la inversión de los capitalistas nacionales, y aumentar la inversión pública.

Asimismo, se estipuló la forma en que se aprovecharían los préstamos, pero no se contempló una estrategia a seguir con los excedentes que se fueron presentando con la inversión, lo que provocó un despilfarro por parte de los grandes industriales mexicanos y en fuga de capitales hacia el extranjero. El país no podía por sí sólo aumentar la inversión pública y por otro lado a pesar del intervencionismo estatal, no existían los mecanismos económicos y legales satisfactorios para que comprometieran a los capitalistas mexicanos a invertir en el país. Para que el Plan tuviese éxito, se recurrió a incrementar los créditos externos para reactivar la economía nacional, y que con esto, se creara un sistema de inversión atractivo para los mexicanos. Asimismo, el propio gobierno, en su estructura de inversión, no contempló cambios trascendentales, pues la actividad económica del Estado se planteó realizarla en los mismos sectores que desde la década pasada la venían realizando.

Se presentó un incremento del producto interno bruto, el cual alcanzó un 8.1% anual en promedio durante la vigencia del Plan, el cual se consiguió por el crecimiento de la inversión privada y de la inversión pública la cual, desafortunadamente, se obtuvo por medio del endeudamiento público.

Aunque en general, la política de desarrollo se llevó a cabo de acuerdo al Plan de Acción Inmediata, el propio gobierno reconoció que se elaboró únicamente con el propósito de cumplir con los acuerdos tomados en la Alianza para el Progreso en Punta del Este, Uruguay, y poder obtener el crédito ofrecido por los Estados Unidos. Asimismo, aun el mismo comité de esta Alianza le dio poca importancia lo cual se nota porque se terminó revisar en 1964 de lo que se concluye que en el caso de deficiencias que pudiesen haber detectado, era muy tarde para corregirlas. Además de lo anterior, una de las deficiencias más notables, que se determinaron posteriormente, fue que a pesar que en la Carta de Punta del Este se estipulaba que en el Plan se debía dedicar un capítulo en el que se determinarían los instrumentos administrativos a seguir para ejecutar el Plan, en el Plan de Acción Inmediata se señalaban las circunstancias necesarias para que se obtuviera lo pretendido en éste, pero no existía una sola mención sobre cómo se lograría el cumplimiento de los objetivos del Plan; se mencionaban las circunstancias que se debían presentar, pero no la forma de conseguir las.

Asimismo, la Ley Federal de Planeación que se gestó en este período, al igual que el Plan de Acción Inmediata se convirtió en un instrumento obsoleto y fuera de la realidad económica, política y social que imperaba en el país, y sólo fue un intento vano más que se presentaba con miras a mejorar la economía nacional.

II. B. 4. PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO SOCIAL (1966-1970).

II. B. 4. a. Formulación

El ambiente económico que imperaba en el país era por demás favorable, existía una tasa de crecimiento constante, estabilidad en los precios, estabilidad en el tipo de cambio peso-dólar, así como la gran esperanza de un incremento significativo de las inversiones del sector privado, y en dado caso de que no se diera, el Estado propondría medidas compensatorias para promoverlas.

Pero en el aspecto social se presentaba de nueva cuenta un gran rezago en el sector agrario, anteriormente impulsado; y cada vez fue más notable la disparidad del desarrollo de éste respecto al sector industrial y en general al desarrollo global de la economía. Fue por demás notable el contraste entre el campo y la ciudad, se incrementó la emigración hacia las grandes ciudades o en su defecto a los Estados Unidos de América.

Para dar seguimiento y una supuesta continuidad al Plan de Acción Inmediata, se instruyó a una Comisión Intersecretarial a elaborar un Plan de Desarrollo, el cual fue dado a conocer en año de 1966 bajo el nombre de "Plan de Desarrollo Económico Social" que cubriría el periodo comprendido de 1966 a 1970. Y a diferencia del Plan de Acción Inmediata, en el Plan de Desarrollo Económico Social, estuvieron claramente determinados los objetivos a seguir en proyectos concretos. Además de que se presentó una gran intervención de los diversos sectores de la Administración Pública encargados de la aplicación del Plan, con lo que se dio una mayor participación y coherencia con la situación del país.

II. B. 4. b. Objetivos y características

En este Plan se presentó en forma general la intención de lograr un rápido crecimiento económico, pero esencialmente que fuese permanente y evitar grandes fluctuaciones, con lo que se proponían los siguientes objetivos: alcanzar un rápido crecimiento económico (6.5% anual), impulsando las actividades agropecuarias sin detrimento al impulso de la rama industrial. Financiar el desarrollo con recursos obtenidos del ahorro interno. Mantener la paridad peso-dólar y combatir presiones inflacionarias. Lograr equilibradamente un desarrollo tanto de las regiones así como de los sectores económicos. Mejorar el nivel de vida de la población de bajos recursos y mejorar la distribución del ingreso. Promover reformas en la Administración Pública Federal.

Existió de nueva cuenta la preocupación del rezago agrario, y el reconocimiento de su importancia en el desarrollo nacional. Asimismo, se presentó la preocupación de fomentar y proteger el ahorro interno por medio de exenciones de impuestos o subsidios y de alguna manera dejar de depender de los créditos del exterior, así como el propósito de adecuar el funcionamiento de la Administración Pública con las necesidades de planeación.

Pero a la larga, la dependencia del gobierno hacia la deuda externa se incrementó en forma alarmante, pues si para 1950 sólo el 8% de la inversión pública fue financiada con créditos externos, para 1970 se determinaba que sería un 23% del total de la inversión pública federal. El gobierno recurrió en gran medida a créditos internacionales, los cuales ascendieron a 642.7 millones de dólares en promedio anuales, esto representaba un aumento del 400% en comparación con el período de Adolfo Ruiz Cortines, y los intereses de estos créditos fueron siete veces mayores.

En cuanto a las metas que se propusieron en Plan de Desarrollo Económico-Social referentes al aumento del producto interno bruto en un 6.5%, esta meta se superó al lograr un 6.9%. El total de la inversión pública en el área agropecuaria, sólo se aplicó en 11.2% frente al 14.2% que proponía el programa, lo que ocasionó que de nueva cuenta en este período se acentuara el rezago agrario y el decrecimiento de la producción en esta área. En contraparte el sector industrial recibió un gran impulso al ocuparse el 39.4% del total de la inversión pública.

En el gasto social se aplicó un porcentaje mayor al señalado en el Plan, pues de un 22.1% estipulado, se aplicó un 25.5%, esto fue originado a causa de las grandes presiones sociales que se vivieron durante este sexenio, tanto por el acelerado crecimiento poblacional (3.5% anual) como por la acelerada urbanización que se presentaron en las ciudades lo que causó que se tuviera que proporcionar obras asistenciales, educativas y de bienestar social.

En general sólo se cumplieron algunos objetivos del Plan, pero los logros obtenidos fueron por demás onerosos para el país, pero de ninguna manera se puede justificar el gran endeudamiento del país a instancias del cumplimiento de estas metas. Probablemente hubiera sido más loable lograr un menor desarrollo administrando adecuadamente los recursos con los que contaba el país, sin tener que recurrir al endeudamiento externo.

II. B. 5. PLAN BASICO DE GOBIERNO (1976-1982)

II. B. 5. a. Formulación

En el período 1970-1975 la tasa promedio anual de crecimiento fue de 3.5% en promedio, el cual rebasó apenas la tasa de crecimiento poblacional, esto desencadenó una severa crisis

económica en 1976, que hizo patente la necesidad de crear un verdadero documento que plasmara los lineamientos a seguir en el próximo período presidencial; y siguiendo la política Cardenista se revivió la idea de crear un Plan que sería llevado a cabo por el candidato a la presidencia por parte del Partido Revolucionario Institucional. Dicho Plan se concibió siguiendo los mismos pasos que el Primer Plan Sexenal, por lo que el Partido Revolucionario Institucional heredero directo del Partido Nacional Revolucionario, se aprestó a crear un plan de gobierno, el cual tendría como objetivo ser una plataforma electoral. La convocatoria para hacer llegar las propuestas para este nuevo Plan se publicó el 18 de abril de 1975, a ésta se presentaron diversas propuestas elaboradas por los propios miembros del partido, las que abarcaron un planteamiento de las condiciones económicas y sociales que sufría el país.

II. B. 5. b. Objetivos y características.

El Plan Básico de Gobierno presentó diversos objetivos, los cuales pretendían atender todos los sectores tanto sociales, políticos y económicos:

- I. Mejorar el nivel de vida de los obreros y de los campesinos.
- II. Afianzar la independencia económica nacional.
- III. Crear fuentes de trabajo, combatiendo el desempleo y el subempleo.
- IV. Mantener durante el periodo de este Plan una tasa de crecimiento del 8% anual.
- V. Elevar la productividad de la economía nacional.
- VI. La inversión pública se destinaría principalmente a alimentos, energéticos, petroquímica básica, fertilizantes, crédito y asistencia del sector agropecuario.
- VII. Lograr un desarrollo regional equilibrado.
- VIII. Aumentar la producción agrícola en un 4.8% anual.

- IX. Al referirse al reparto agrario, se determinaba que se encontraba en su etapa final, por consiguiente se pretendía elevar el nivel de vida de los núcleos campesinos.
- X. Consolidar un sistema democrático de libertades.

En la reforma en materia política se señaló que ésta contribuiría a ampliar el ámbito de acción de los partidos políticos, y se reforzaría el aspecto democrático de la sociedad mexicana, pues se reconocería la pluralidad y diversidad de las distintas corrientes políticas. En la reforma económica se destacaba con la función de reorientar el aparato productivo hacia la producción de los bienes y servicios necesarios nacionalmente, para el efecto de que se satisficieran los requisitos mínimos de bienestar en beneficio de la comunidad, además de promover la generación de empleos que se traduciría en un fortalecimiento de la economía en general. En el ámbito administrativo se proponía adecuar las diversas instituciones y dependencias a los requerimientos del momento, dar los elementos para que el Estado actuara en la rectoría del desarrollo y en general reorganizar a la administración pública.

Por otro lado, el Plan rechazaba el financiamiento inflacionario de la inversión pública, y determinaba que el endeudamiento externo se daría sólo en forma complementaria y que no rebasara el poder de pago del país, se propuso una lucha contra la evasión fiscal, la acumulación de ingresos gravables, la eliminación en general de deducciones que no fuesen plenamente justificables; asimismo, se trazó como objetivo la simplificación de los procedimientos de recaudación fiscal.

Lo que influyó decisivamente en el cumplimiento de los objetivos de este Plan fue la crisis del sistema capitalista que comenzó a gestarse durante la década de los setenta, aun los países más

ricos del mundo presentaron una desaceleración en el crecimiento de su economía, que obviamente también afectó a nuestro país, aunque de cualquier forma se logró que en el periodo 1975-1977 el producto interno bruto alcanzara en promedio anual un 4.4% pero para 1978 presentó un retroceso al presentarse un 3.4%, pero cabe destacar que este retroceso se presentó en forma generalizada en el ámbito mundial. El crecimiento demográfico se presentó en un 3.5% anual, y la industria de la construcción y la petroquímica presentaron los retrocesos más graves (-5.3% y -1%) respectivamente.

No todo fue negativo en este Plan, pues en cuanto a las modificaciones en el aparato administrativo nacional, se determinaron en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y se destacaba por su importancia y oportunidad la Ley de Deuda Pública.

Se crearon varias secretarías que enfrentarían las circunstancias y necesidades que se fueron presentando, a lo cual se debe remarcar la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto misma que le fue encomendada vertebralmente la planeación nacional. En la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público se actualizó el marco legal del gasto público de la federación, y su principal objetivo fue el de mejorar el control sobre el gasto público y los objetivos y prioridades en las actividades de planeación. En la Ley General de Deuda Pública se contempló la optimización de los recursos financieros externos e internos que se encontraban a disposición del sector público.

Dentro de todo este contexto y a efecto de hacer frente a las vicisitudes que se fueron presentando a inicios de la década de los ochenta, se hizo necesario adecuar la planeación nacional a los nuevos tiempos, pero no bastaba con tratar de adecuar el Plan Básico de Gobierno 1976-1982,

sino se debía crear uno nuevo que rigiera la vida nacional, el cual sería llevado a cabo a mediano plazo.

II. B. 6. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO (1980-1982)

II. B. 6. a. Formulación.

A finales de la década de los setenta se fue presentando poco a poco una recuperación económica nacional, por lo que para afianzar esta recuperación se hizo necesario crear una nueva política de desarrollo, la cual se pretendió lograr con la elaboración del Plan Global de Desarrollo, mismo que fue promulgado mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1980, en donde se señaló que la Secretaría de Programación y Presupuesto sería la responsable de la creación de este Plan.

Con este nuevo Plan, que cambiaba el rumbo de la economía nacional, se daba una nueva política para el desarrollo, pues su concepción se dio exclusivamente por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto que tomó diversos programas de las entidades de la Administración Pública Federal; no es creado por un partido político ni por presiones o compromisos contraídos con el exterior, fue un Plan interno y que además se creaba en pleno sexenio del Presidente López Portillo, con lo cual se buscó corregir el rumbo del desarrollo nacional y afrontar las nuevas políticas económicas.

El Plan Global de Desarrollo se daba dentro de un contexto de economía mixta, donde se preservaban apenas las libertades económicas, y donde al Estado se confirieron responsabilidades

de rectoría y gestión económica, según los intereses nacionales. Se preservaban las diferentes formas de propiedad: nacional, pública, privada, social, comunal, ejidal y cooperativa.

II. B. 6. b. Objetivos y características

El Plan Global de Desarrollo se integraba con tres partes: política, económica y social. En la primera parte se especificaba el sustento del proyecto nacional, el cual indicaba como objetivos: 1. Reafirmar y fortalecer la independencia de México. 2. Proporcionar a la población de empleo y los elementos mínimos para alcanzar el bienestar en materia de alimentación, educación, salud y vivienda. 3. Promover el crecimiento alto y sostenido. 4. Mejorar la distribución del ingreso nacional.

Se describían específicamente las metas concretas a alcanzar durante el periodo 1980-1982, entre las que destacaban: 1. Lograr que el producto interno bruto fuera del 8% anual. 2. Crear 2.2 millones de empleo en el lapso que comprendía el Plan. 3. Promover el ahorro interno, para el efecto de reducir el endeudamiento externo. 4. Fomentar el crecimiento de la rama agropecuaria para elevar el nivel de vida de los campesinos y satisfacer las necesidades alimenticias de la población. 5. Destinar un mayor número de recursos para lograr un bienestar social principalmente en las clases marginadas tanto urbana como rural. 6. Controlar y reducir la inflación. 7. Reducir el desequilibrio externo mediante el incremento de exportaciones petroleras y no petroleras, en particular de manufacturas. Estas últimas deberían de crecer a una tasa promedio de 7% anual. 8. Descentralizar las actividades económicas principalmente hacia las costas y las fronteras.

Se presentaron varios puntos en contra desde el momento mismo de la publicación del Plan, pues se realizó aproximadamente 4 meses después de cuando supuestamente debería de entrar en

operación; asimismo, no hacía mucho mérito a su nombre, en virtud que no era un Plan Global, del cual se desprendiesen diversos programas y planes, sino que fue lo contrario, en él se concentraron los de las diversas entidades de la Administración Pública Federal, esto es, se convirtió en una mera síntesis de todos los planes y programas que se encargó de realizar la Secretaría de Programación y Presupuesto, razón por la cual se presentaron diversas incongruencias y contradicciones. Aun en el mismo texto del Plan Global de Desarrollo se determinaba esta deficiencia, pues la idea original del sistema de planeación era partir de un plan global, y por medio de un plan deductivo llegar a los objetivos sectoriales, sin embargo, las circunstancias especiales que concurrieron en su elaboración determinaron lo contrario. Asimismo, lo justificaba señalando que este problema fue a causa de que la dependencia encargada de la planeación se encontraba en plena etapa de formación, y por otro lado, el carácter propio y limitado de los planes sectoriales no facilitó su elaboración, la cual se hizo de manera apresurada por las presiones ejercidas por los diversos sectores de la Administración Pública Federal para concretar la política económica en sus respectivos campos. Otro punto en contra en la metodología usada en este plan, fue que las metas planteadas por el Plan de ninguna manera se plasmaron en proyectos concretos de inversión obligatorios para cada una de las dependencias estatales.

Muchos de los logros obtenidos en el plan fueron de forma relativa pues aunque se mejoró en diversos aspectos, por ejemplo al lograr un producto interno bruto de un 8% anual en promedio, hubo algunos en los que se acentuaron los rezagos ya existentes. Tal es el caso referente a la elevación de los índices de bienestar del pueblo mexicano y redistribuir el ingreso, pues por un lado aumentó el número de empleos en el ámbito nacional, pero se dio en detrimento de los salarios de los trabajadores. Se presentó una gran influencia de los grandes índices inflacionarios que a finales de 1982 año se disparó hasta el 100%, circunstancia que afectó directamente al poder adquisitivo,

los topes salariales que impuso el Estado y la relativa reducción de los gastos sociales en la inversión pública. Se siguió incrementando tanto la deuda pública externa como la interna, causada principalmente por la inflación, la crisis fiscal del Estado y el desequilibrio externo causado por el incremento de las importaciones en relación con las exportaciones.

En el rubro de exportaciones, a pesar de que en materia petrolera crecieron en un 70%, en el resto de las exportaciones se vivió un gran estancamiento. Y por otro lado se dispararon las importaciones de bienes de capital e intermedios, productos de lujo y los productos agropecuarios, a causa de la incapacidad de fomento estos rubros.

En resumidas cuentas el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 no se convirtió en el instrumento idóneo para lograr el crecimiento económico del país, causado por el apresuramiento en su elaboración, así como la metodología con la que se realizó en donde únicamente se resumieron y trataron de instrumentar diversos programas de cada de las dependencias de la Administración Pública Federal.

II. B. 7. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1983-1988)

II. B. 7. a. Formulación

En medio de una de las más severas crisis económicas que ha vivido nuestro país, tomó posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el 1° de diciembre de 1982 Miguel de la Madrid Hurtado, el cual en sus primeros discursos señaló que México se encontraba en una grave crisis pues el ingreso de divisas al sistema financiero se había paralizado, salvo de los provenientes de la exportación de petróleo y algunos otros productos del sector público

y de sus créditos. Se presentaba una deuda externa pública y privada elevada, la cual significaba una gran carga en el presupuesto y en la balanza de pago y como consecuencia desplazaba los programas de bienestar social y de fomento de la planta productiva.

Por lo anterior, se tuvo que instrumentar un programa de ordenación económica, cuyo objetivo central fue combatir a fondo la inflación, proteger el empleo y recuperar las bases de un desarrollo dinámico, sostenido, justo y eficiente, y se indicó específicamente los objetivos a alcanzar: 1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas. 2. Vencer la crisis. 3. Recuperar la capacidad de crecimiento. 4. Iniciar los cambios cualitativos que requería el país en sus estructuras políticas, económicas y sociales.

Pero lo elemental en ese sexenio y nueva etapa en la planeación nacional, fueron las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27 y 28 Constitucionales mediante decreto del 5 de febrero de 1983, en el que se eleva constitucionalmente la obligación del Estado a conformar una política de desarrollo nacional, correspondiéndole la rectoría de ésta y la creación de instrumentos necesarios para llevarlo a cabo.

El artículo 26 Constitucional, en términos generales regulaba la responsabilidad del Ejecutivo Federal de conducir la planeación nacional de desarrollo en la cual se precisarían los objetivos nacionales, las previsiones sobre los recursos que serían asignados para cumplir dichos objetivos, los lineamientos de política en forma global, sectorial y regional; asimismo, el contenido de los programas que se generaran en el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.

II. B. 7. b. Objetivos y características

El Plan de Nacional de Desarrollo 1983-1988 se estructuró en tres grandes apartados; el primero se refiere al marco de referencia para el diseño de la estrategia en general; en el segundo apartado se contemplan los lineamientos para la instrumentación del Plan en los distintos ámbitos de la vida nacional; el tercer y último apartado es de suma importancia por dar cabida a la participación de tipo social.

Lo coyuntural en este Plan eminentemente fue la estrategia a seguir para lograr el desarrollo económico y social, que se orientaba a recobrar la capacidad de crecimiento, lo cual se lograría con la reordenación económica y el cambio en la estructura de aparato gubernativo.

La reordenación económica se enfocó a abatir la inflación, la inestabilidad cambiaria, proteger el empleo y recuperar el crecimiento sobre bases diferentes. En cuanto a lo estructural, se debía reordenar y reorientar el aparato productivo, preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional; se debería de fomentar la inversión privada, fortalecer la rectoría del Estado; impulsar el sector social y buscar descentralizar las actividades productivas.

En el segundo apartado se determinó lo referente a la instrumentación de la estrategia de realización del Plan, la política económica general en donde se señalaban los instrumentos y el uso de éstos de los que se serviría el Estado, además de la política del manejo del Gasto Público. En cuanto al aspecto exterior, en lo que se refería a las políticas cambiarias, comercio exterior e inversión extranjera, se señalaban lineamientos de capacitación y productividad de la planta nacional. Se precisó un capítulo de política social, en donde se encontraban el empleo, bienestar social y una justa distribución del ingreso, educación, salud, seguridad social, materia ecológica

entre otras. Existía un capítulo de política regional, donde se determinaba como geográficamente las zonas prioritarias, la zona metropolitana de la Ciudad de México, la frontera norte, y la sudeste, las costas del Golfo y Pacífico, todo instrumentado con las competencias de la Federación, estados y municipios.

En el tercer apartado se delimitaba la forma en que se instrumentaría la participación social en la ejecución y evaluación de las tareas que determina el Plan. Tal y como se señaló en antecedentes, este apartado revestía suma importancia, porque se señalaba específicamente la facultad de la sociedad de participar en el Plan de Desarrollo, dándole un aspecto democrático.

En los objetivos que se señalaron en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se presentaron algunos avances, para conservar y fortalecer las instituciones democráticas; se llevaron a cabo reformas en materia municipal y electoral; se le otorgó autonomía presupuestaria a los poderes Legislativo y Judicial; asimismo se llevaron a cabo diversos mecanismos de fiscalización, control y evaluación de la gestión de los servidores públicos.

En el abatimiento de la crisis, que era lo más difícil de llevar a cabo, no fue cumplido de manera satisfactoria, ya que a partir de 1986 se presentó un aumento histórico en la inflación que a punto estuvo de convertirse en una hiperinflación. Lo anterior sólo se pudo combatir mediante diversos ajustes fiscales, monetarios y crediticios, unidos a la concertación a la participación social de precios enmarcados en el Pacto de Solidaridad Económica (Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico), hasta lograr en 1988 abatir en gran medida la inflación. Cabe destacar que dicho Pacto nunca fue mencionado en el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) y menos aún

algún programa similar, este Pacto se tuvo que realizar ante la imposibilidad de poder abatir la inflación, y sólo se logró con el gran apoyo de la sociedad en general.

El ahorro interno no se logró en forma óptima, por un lado por la enorme devaluación de nuestra moneda, lo que conllevó que se compraran más divisas extranjeras y a la inflación que influyó en el ahorro. En cuanto a la reestructuración de la deuda externa, tuvo que negociarse con el Fondo Monetario Internacional, se instrumentó una estrategia de crecimiento que vinculaba el crecimiento financiamiento externo con la evolución de la economía y el precio del petróleo. Asimismo, también se presentaron negociaciones de reestructuración de deuda con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En conclusión, con la reestructuración se logró convertir en un factor que aliviaba presiones presupuestarias y de ajuste de balanza de pagos.

No se puede negar que el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 fue un gran avance en materia de planeación, por un lado al ser elevada esta importante parte de la actividad económica en el ámbito constitucional y crear un a Ley explícita para el efecto.

II. B. 8. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1989-1994)

II. B. 8. a. Formulación

En el Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1989 se publicó el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1989-1994, con el cual se cumplía con la obligación del Ejecutivo Federal que se estipulaba en la Constitución Política General y en la Ley de Planeación.

Para este plan se hizo necesario determinar las líneas a seguir en el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari para lograr el crecimiento económico, lo cual comprendió:

- I. La estabilización continua de la economía.
- II. La ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva.
- III. En general, la modernización económica.

La primera se refería a la necesidad de conseguir una completa y sostenida estabilidad de los precios en general, logrando de esta manera abatir los altos índices inflacionarios que se presentaban. La segunda línea consistía en la disponibilidad de los recursos necesarios para reforzar el sector productivo nacional, para lo cual se debía de fomentar y hacer atractivo y operante el ahorro interno. En el tercer aspecto se determinó que la modernización económica se debía de encaminar a crear un sector público más eficiente para atender sus obligaciones legales y los adquiridos con la sociedad, se debería de instrumentar un aparato más competitivo en el exterior, adaptar nueva tecnología.

II. B. 8. b. Objetivos y características esenciales

En general la estrategia de desarrollo estaba encaminada a la modernización de México, para lo cual se contemplaba esencialmente como puntos esenciales la soberanía, democracia, crecimiento y bienestar. Asimismo, en este Plan Nacional de Desarrollo se establecieron como objetivos nacionales los siguientes:

- I. La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo.
- II. La ampliación de la vida democrática.
- III. La recuperación económica con estabilidad de precios.
- IV. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Las consideraciones inherentes a la soberanía, seguridad nacional y la promoción de los intereses de México en el exterior, se tradujeron en una búsqueda de la modernización del país. Para lograr la ampliación de nuestra vida democrática, se instrumentó la preservación del estado de Derecho para el efecto de garantizar la paz y tranquilidad social, y por otro lado, el perfeccionamiento de los procesos políticos y de esta forma recuperar la credibilidad en las instituciones políticas para reforzar la vida democrática nacional, la modernización del ejercicio de la autoridad para lo cual se buscaría modernizar el marco legal de actuación de la autoridad, y la participación y concentración social con lo que se obtendría una participación conjunta del gobierno y de la sociedad. En la recuperación económica con estabilidad de precios, se estipuló la necesidad de la estabilización continua de la economía, piedra angular para el desarrollo nacional, la ampliación de la inversión para lo cual se deberían de buscar nuevas áreas, y la modernización económica con políticas económicas adecuadas para confrontar y ser competitivos en el mercado mundial. Y por último en el mejoramiento productivo del nivel de vida se estipulaba la creación de empleos productivos y bien remunerados, la atención de las demandas sociales prioritarias, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza extrema, Esta estrategia se consolidó como la parte social del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que buscaba el bienestar de la población y que se vieran beneficiados con una vida digna.

Al analizar el cumplimiento de cada uno de los objetivos se concluye que respecto a la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo. Se logró la firma de un acuerdo de libre comercio con Colombia y Venezuela, así como el desarrollo del acuerdo comercial con Chile y la apertura económica con los países de Centroamérica. Pero de suma importancia fue la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá.

Fue en ese sexenio cuando se logró detener el alto índice inflacionarios (menos del 10% en 1993); en cuanto a la equivalencia del peso frente al dólar, al inicio de la administración Salinista era de 2281 pesos y para el fin del sexenio era de 3105 pesos, lo que se tradujo como una devaluación en seis años de aproximadamente menos del 50%.

En general, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 tuvo una mejor instrumentación y aplicación que los anteriores planes de desarrollo, se consolidó una política de planeación que aunque no llegó a ser del todo eficiente para las necesidades del país si cubrió las expectativas.

CAPITULO III. SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.

III. A. ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se consagra que el Poder Ejecutivo es unipersonal, tal y como lo señala en su artículo 80 al decir que “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo Federal de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

El individuo que presida el Poder Ejecutivo será elegido de manera directa y cumpliendo con todos los requisitos que señale para el efecto la Ley Electoral. Para lo anterior el Código Federal de Procedimientos Electorales en su artículo 9 expresa que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo en toda la República. La mayoría relativa significa que el ciudadano que haya conseguido la mayor cantidad de votos del total de la votación nacional será el que ocupe la presidencia.

Los requisitos que debe reunir la persona que desee ser Presidente, según el artículo 82 fracción I de la Constitución son ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento.

Esta fracción fue reformada según el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de día 1º de julio de 1994, para quedar en los siguientes términos: “Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber

residido en el país al menos durante veinte años". Y de acuerdo con el artículo transitorio de ese Decreto, esta disposición entrará en vigor el 31 de diciembre de 1999.

La fracción todavía vigente denota un marcado nacionalismo, pues se considera que un mexicano naturalizado no podría inculcar el mismo amor por México al hijo que aspirara a la Presidencia de la República, que el que podría realizar un mexicano por nacimiento en el mismo supuesto.

Por lo que a respecta a la edad, el mismo artículo 81 señala que el aspirante debe tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección. Es pertinente señalar que el límite de edad que señala este artículo es similar al que se pide para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el artículo 95 fracción II constitucional, tal vez por considerarse que a esta edad el candidato presidencial tendría pleno uso de sus facultades físicas y mentales, aunque puede haber excepciones.

Respecto a la residencia se señala en el mismo precepto legal que debe haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. Asimismo, prescribe que la ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.

Al hablar de la residencia indiscutiblemente se tiene que hacer referencia al domicilio, esto es, el lugar en el que la persona resida con el propósito de establecerse, y a falta de éste, el lugar del centro principal de sus negocios. Y por otro lado, en cuanto al tiempo de residencia del país, puede ser que se requiera un año antes de la elección, por la consideración que de esta manera, el

candidato a la presidencia obtendría conocimiento de la realidad política, económica y social del país.

Asimismo, la propia Constitución señala una limitante para los integrantes del clero, al indicarse que el posible candidato no debe pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

Este requisito se presenta en virtud de la separación histórica de la Iglesia y el Estado que se ha dado desde el siglo pasado. Lo anterior se refuerza con lo establecido en el artículo 130 inciso d) de la Constitución, el cual señala que los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos; pueden votar pero no ser votados, a no ser que se renuncien a su cargo en los términos de la ley reglamentaria.

Asimismo, para ser candidato presidencial, también se presenta una limitante por razón del cargo a los integrantes de las fuerzas armadas al decir el propio artículo que no debe estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección.

La anterior condición se presenta por considerarse que si el candidato a la Presidencia de la República es un militar, éste podría en el transcurso de su campaña electoral, hacer uso de sus atribuciones como miembro de las fuerzas armadas para influir en el ánimo de los electores y aun de las autoridades electorales para obtener a su favor el resultado de los comicios electorales.

Aun los integrantes de la Administración Pública por razón del cargo, también tienen la prohibición si son Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, o Gobernador de algún Estado, a menos que se separen de su puesto seis meses antes del día de la elección.

Esta condición se presenta en el mismo tenor que la anterior pero aplicado a altos funcionarios de la Administración Pública Federal o de los gobiernos de los estados, esto es, podría el candidato presidencial hacer uso de sus atribuciones jurídicas e incluso políticas inherentes a su cargo para influir tanto en la decisión de los ciudadanos, así como en el actuar de las autoridades electorales a efecto de obtener a su favor la elección.

Según el artículo 83 constitucional, el Presidente comenzará sus funciones el 1º de diciembre y durará en el cargo seis años. Anteriormente el período presidencial era igual que en los Estados Unidos, de cuatro años, pero en virtud de considerarse que los períodos de agitación electoral para elegir al titular del Ejecutivo eran muy cercanos, en 1927 se reformó la disposición referente al período presidencial, estipulándose que el período sería de seis años.

Asimismo, el mismo artículo 83 estipula que de acuerdo al principio de no reelección, bajo ninguna circunstancia el ciudadano que haya ocupado la Presidencia de la República podrá volver a ocupar ese puesto aun cuando lo haya ejercido en el carácter de interino, sustituto o provisional.

De ninguna manera se acepta que el Poder Ejecutivo Federal se encuentre acéfalo, por lo cual en la Constitución se señala toda una normatividad para suplir la ausencia del

Presidente, que se adecuará dependiendo de las circunstancias de tiempo y forma en que se dé dicha ausencia.

Al ciudadano que supla al titular del Ejecutivo se le denominará, según el caso, presidente interino, presidente provisional o presidente sustituto.

El presidente interino según el artículo 84 constitucional será aquel que ocupe el cargo en el caso de que la falta absoluta del Presidente de la República ocurra dentro de los dos primeros años del periodo presidencial, para lo cual, si el Congreso de la Unión se encuentra en sesiones se constituirá en Colegio Electoral, y con la concurrencia de cuando menos dos terceras partes del total de miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino.

Lo anterior ocurrirá sólo si efectivamente el Congreso de la Unión se encuentra en sesiones, si no, será la Comisión Permanente la que actuará para cubrir la ausencia del titular del Ejecutivo, para lo cual nombrará un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión, para que éste a su vez designe al interino.

Una vez que se haya designado al ciudadano que ocupará el cargo de presidente interino bajo cualquiera de las condiciones descritas anteriormente, el Congreso de la Unión en un plazo no mayor de diez días posteriores a la designación del interino, expedirá la convocatoria para la elección del presidente que concluirá el periodo respectivo, teniendo que llevarse a cabo la elección en un plazo no menor de catorce meses ni mayor de dieciocho.

Si la ausencia del Presidente se verifica en los últimos cuatro años del período respectivo, y el Congreso de la Unión se encuentra en sesiones, será éste el que designe al presidente sustituto que concluirá el período.

En el caso de que el Congreso de la Unión no se encontrare en sesiones, la Comisión Permanente designará al ciudadano que será presidente provisional, y convocará al Congreso a sesiones extraordinarias para que se constituya como Colegio Electoral y realice la designación del presidente sustituto.

En conclusión, depende directamente del momento en que se produzca la ausencia y del órgano del Poder Legislativo que designe al titular del Poder Ejecutivo para que éste tenga el carácter de provisional, interino o sustituto.

Como se ha señalado, bajo ninguna circunstancia un mismo ciudadano puede ocupar el cargo de Presidente en dos ocasiones, y aún más exceder el período presidencial. En el artículo 85 se estipula que si al comenzar el período constitucional no se presentara el Presidente electo, o no estuviera hecha y declarada la elección el 1º de diciembre, acabarán las funciones del Presidente en turno, y se procederá conforme al procedimiento expuesto.

Los tipos de substitución del Presidente que se señalaron se llevarán a cabo siempre y cuando la ausencia sea de manera definitiva. En los casos de ausencia temporal, el Congreso o la Comisión Permanente, según sea el caso, designarán al ciudadano que cubrirá dicha ausencia bajo el carácter de interino y estará en funciones durante el tiempo que dure dicha falta.

Pero si la ausencia se presenta por más de treinta días, y el Congreso no está reunido, la Comisión Permanente lo convocará a sesiones extraordinarias para que resuelva sobre la licencia y designe en dado caso al presidente interno. Asimismo, si la falta temporal adquiere el carácter de definitiva, se seguirá el procedimiento señalado en el artículo 84.

Existen varias limitantes para el individuo que ocupe el cargo de Presidente; reviste singular importancia el caso de la renuncia al cargo, que sólo tendrá verificativo si a consideración del Congreso de la Unión es a causa de una falta grave, y sólo en este caso se podrá interponer la renuncia según lo dispuesto en el artículo 86 constitucional.

Por otro lado, existe la limitante señalada en el artículo 88 que estipula que el Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional, sin que exista el previo permiso del Congreso de la Unión o si no se llegase a encontrar en su período de sesiones, de la Comisión Permanente.

“Es lógico que dentro del sistema de equilibrio y colaboración de los poderes, la resolución de casos de supremo interés no queden al arbitrio de uno solo; de ahí la determinación de que el Presidente de la República requiera el permiso del Congreso de la Unión, o de la Comisión Permanente, para salir del territorio nacional. Sólo por razones de gran importancia, el Jefe del Ejecutivo debe ser autorizado para salir del país”²³.

²³ RABASA, Emilio. CABALLERO, Gloria. Op cit. p. 98

Dicha limitación puede ser reforzada con la consideración de que el ciudadano Presidente de la República representa uno de los Poderes de la Unión por lo cual es justificable que se cuide su integridad física, así pues no puede irresponsablemente salir del país en virtud de su alta investidura. Cabe hacer la reflexión sobre los supuestos en que se autorice la salida del Presidente, pues aunque deben ser únicamente en los casos en que se revista gran importancia, y que sean visitas de trabajo, y no de tipo personal, en este caso se debe evaluar con cuidado su importancia.

Una vez analizadas las circunstancias especiales que señala la Constitución para designar al Presidente de la República, es importante indicar la organización para el despacho de los asuntos de su competencia, lo cual se hará a través de la Administración Pública Federal, que según el artículo 90 constitucional será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso.

Para reforzar lo anterior es conveniente citar que de acuerdo con el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria del 90 constitucional, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica integran la Administración Pública Centralizada

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual jerarquía, y como parte de la Administración Pública Centralizada, sus titulares intervendrán según el artículo 92 constitucional, firmando todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, dependiendo la materia de que se trate, requisito sin el cual no serán obedecidos. Esto es lo que doctrinariamente se le ha denominado refrendo.

Aunque según algunos doctrinarios la eficacia del refrendo puede quedar en entredicho. "La finalidad limitativa que podría estribar en la ineficacia de los actos del presidente por la *negativa* del refrendo según el precepto constitucional invocado, es más aparente que real, ya que, correspondiéndole a este alto funcionario la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho (art. 89 fracción II), bastaría la destitución del secretario reticente, y la designación del sustituto adicto para que el consabido requisito de eficacia se satisficiera plenamente."²⁴

Por su parte, la Consejería Jurídica interviene otorgándole asesoría jurídica al Presidente de la República, Secretarías y Departamentos, así como en la revisión de proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, resoluciones presidenciales, y en las demás tareas que le encomiende específicamente el titular del Ejecutivo Federal.

III. B. FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

El Poder Ejecutivo Federal es sin duda la principal figura política en nuestro sistema, dadas las facultades que posee; aunque se deben señalar algunas de las limitaciones que la propia Constitución le señala, como la periodicidad de su mandato, el freno del Poder Judicial Federal a

²⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Porrúa. México. 1998. p. 378

través del juicio de amparo a fin de que los actos del Ejecutivo no violen las garantías individuales; la no reelección y los casos en que debe contar con la aprobación del senado.

“Si al enorme cúmulo de atribuciones jurídicas agregamos las que en realidad se ha arrogado el ejecutivo, tendremos que concluir que el de nuestro país es el gobierno de un solo hombre. En efecto ni el órgano legislativo, ni el órgano jurisdiccional, ni los gobernadores, ni las legislaturas de los Estados, ni mucho menos las autoridades municipales, son capaces de contradecir los designios presidenciales”²⁵.

Pero para reforzar todo lo anterior, es necesario analizar las facultades que la Constitución le confiere expresamente, tanto en materia legislativa, administrativa y jurisdiccional así como específicamente las de índole económica.

III.B.1. Facultades Legislativas

Las facultades del Poder Ejecutivo en materia legislativa son la iniciativa de ley, el veto, la promulgación y la publicación.

El artículo 71 constitucional en su fracción I consagra que el derecho de iniciar un decreto o una ley le corresponde al Presidente de la República. El derecho de veto es la facultad de desechar total o parcialmente un proyecto de ley o decreto, lo anterior según el artículo 72 inciso b). La promulgación, regulada en el artículo 89 fracción I, por la cual el Ejecutivo autentifica la existencia de una ley. Y la publicación que es el acto jurídico mediante el cual se da a conocer una

²⁵ CARPIZO, Jorge. *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*. UNAM. México. 1977. P. 315.

ley o decreto a través del instrumento informativo creado para el efecto, a los individuos obligados a cumplirla.

Por otro lado, se presentan algunos casos especiales en los que al Poder Ejecutivo se le confieren facultades extraordinarias para legislar.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 29 constitucional, en los casos que se presenten situaciones de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en peligro o conflicto, el titular del Ejecutivo Federal deberá de expedir previo acuerdo con los Secretarios de Estado, los titulares de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República, con aprobación del Congreso de la Unión o en su caso de la Comisión Permanente un decreto mediante el cual se suspenden las garantías individuales; asimismo, en dicho decreto deberá de estipularse la facultad que se le otorga al Presidente de la República para que de manera extraordinaria pueda expedir las leyes que sean necesarias para afrontar la situación de emergencia que se presente; estos actos legislativos del Ejecutivo se les ha denominado doctrinalmente decreto-ley.

Igualmente el artículo 131 constitucional, señala que el Congreso de la Unión facultará al Ejecutivo para aumentar, disminuir, suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

El Congreso de la Unión a efecto de otorgarle un instrumento para manejar de una manera eficaz la economía, le delega al Presidente de la República la facultad de expedir leyes en comercio exterior, dichas leyes doctrinalmente se les ha denominado decreto-delegado.

Las grandes diferencias entre las dos excepciones constitucionales mediante las cuales el Ejecutivo puede ejercer la función legislativa son las siguientes:

- a) Para que el Ejecutivo legisle según el artículo 29 se deben suspender previamente las garantías individuales, mientras que el artículo 131 no exige este requisito.
- b) En el caso del 29 constitucional se podrá legislar en cualquier materia y según el 131 constitucional únicamente en comercio exterior.

Para algunos doctrinarios como Jorge Sayeg Helú, el Presidente de la República legisla, en el caso de salubridad general de la República, a través del Consejo de Salubridad conforme a lo dispuesto en artículo 73 constitucional fracción XVI.

Asimismo, los casos de Tratados Internacionales que celebre el Ejecutivo conforme a lo señalado en los artículos 76 fracción I, 89 fracción X y 135 constitucionales, al considerarse que los tratados realizados por el titular del Ejecutivo con aprobación del Senado serán Ley Suprema en toda la Unión.

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

Asimismo, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 89 fracción I, el Ejecutivo Federal cuenta con la facultad reglamentaria.

III.B.2. Facultades Administrativas.

Entre las facultades administrativas del Presidente de la República se encuentran las referentes a los nombramientos que se indican en las fracciones II, III, IV, V y IX del artículo 89 Constitucional.

Únicamente los nombramientos de los Secretarios de Despacho puede hacerlo libremente, todos los demás deben ser ratificados por el Senado. Por otro lado nombra y remueve a todos los empleados de la Unión, cuyo nombramiento y remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución. Asimismo, según la fracción XVIII del mismo artículo, tiene la facultad de presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y someter sus licencias y renunciaciones a aprobación del Senado.

Asimismo, dentro de las facultades en materia administrativa, se encuentran las referentes a la guerra y la seguridad nacional, ya que la fracción VIII del multicitado artículo 89 constitucional, establece que el Presidente puede declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión. Lo anterior se da con relación a lo dispuesto en el artículo 73 fracción XII constitucional que señala como facultad del Congreso declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo. Las fracciones VI y VII del 89

constitucional facultan al Presidente para disponer de las fuerzas armadas, así como de la guardia nacional.

También se le confiere al Presidente de la República según el artículo 89 constitucional, la facultad de dirigir la política exterior, ya que se encargará de señalar las directrices con las que se llevarán a cabo las relaciones con otros países, lo que se realizará mediante tratados y convenciones diplomáticas. Dicha facultad al igual que la establecida en la fracción XIII referente a la habilitación de puertos, el establecimiento de aduanas marítimas y fronterizas, necesariamente se aplicarán en el comercio exterior, y en ese sentido se analizará en el siguiente subcapítulo.

Por su parte, las fracciones XI y XVI del artículo en estudio, se presentan en directa relación a la actividad del Ejecutivo con el Legislativo, la primera de las señaladas faculta al Ejecutivo a convocar a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión, previo acuerdo de la Comisión Permanente, tal caso como el señalado en el procedimiento para designar Presidente sustituto.

La segunda es respecto a los nombramientos que señalan las fracciones II, IV y IX, pues en el caso que no se encuentre en sesiones la Cámara de Senadores, dichos nombramientos los puede realizar con aprobación de la Comisión Permanente. Es de resaltarse que esta facultad se da en pleno cumplimiento a la relación del equilibrio entre los órganos Legislativo y Ejecutivo.

La fracción XII estipula la obligación del Ejecutivo de apoyar con la fuerza pública que tiene a su mando al Poder Judicial, ya que este órgano carece de dicha fuerza para el cumplimiento de sus funciones, debe prestar al Poder Judicial ayuda para que se dé cumplimiento a las sentencias y órdenes de los jueces cuando los particulares se nieguen a acatarlas voluntariamente.

También es facultad del Presidente de la República según la fracción XIV, el conceder indultos, lo cual consiste en la remisión que hace el Ejecutivo de una pena impuesta en sentencia irrevocable.

En la fracción XV se estipula que el Ejecutivo puede conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria. Dicha fracción tiene el propósito de impulsar la inventiva del ciudadano, que de alguna manera traerá beneficios culturales, tecnológicos y económico al país.

En la fracción XX se menciona que el Presidente de República contará además de las anteriores facultades y obligaciones las demás que expresamente le confiere la Constitución General.

En el artículo 3º constitucional, se previene que el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. En el 27 se le faculta para otorgar concesiones de explotación, uso, aprovechamiento de los recursos naturales propiedad de la nación, y a pesar de la derogación de las

fracciones X, XI, XII, XIII y XIV de ese ordenamiento mediante decreto publicado el 6 de enero de 1992, el Ejecutivo Federal sigue interviniendo en materia agraria a través de las facultades que le concede la ley de la materia. El artículo 33 le da la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia considere inconveniente. Asimismo, el artículo 102 apartado A, le concede al Ejecutivo la facultad de nombrar y remover a los funcionarios del Ministerio Público, de acuerdo a la ley respectiva.

III.B.3. Facultades Jurisdiccionales

El Poder Ejecutivo tiene a su cargo actividades jurisdiccionales, las cuales realizará a través de los tribunales administrativos que se señalan a continuación: Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunales Agrarios y Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje.

III.B.4 Facultades en materia económica.

Las facultades del Poder Ejecutivo en esta materia parten directamente de las bases económicas que señala la Constitución. Se consolida que el Estado será el rector del desarrollo nacional, lo anterior según las disposiciones constitucionales reformadas mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983.

Nuestro sistema es de economía mixta, en la que el Estado tiene una gran intervención en la economía al reservar para sí la actuación en las áreas denominadas estratégicas tal y como lo estipula el artículo 28 constitucional, delimitando las directrices de la planeación del desarrollo nacional.

Los pilares de lo anterior son los artículos 25 y 26 constitucionales que se refieren a la planeación del desarrollo nacional, confiriendo al Poder Ejecutivo la tutela de aquella. El artículo 26 constitucional señala en su primer párrafo que es el Estado el que organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Por otro lado dicho artículo indica en su párrafo tercero que la ley facultará al Ejecutivo para que se establezcan los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables de los procesos de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas que induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

El Poder Ejecutivo se ha consolidado como el director de la planeación nacional principalmente en la economía, este órgano es el que determina el rumbo a seguir en todas las materias, pues en el desarrollo de cualquier plan, se tiene que partir de la obtención de una economía fuerte. Se le confiere al Presidente de la República la completa responsabilidad de conducir la planeación nacional del desarrollo, proponerla, aprobarla y mandarla publicar en el Diario Oficial de la Federación.

En el artículo 73 fracción VIII se estipulan que el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional de acuerdo con las bases que fije el Congreso de la Unión. Además señala que ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna urgencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.

En ese mismo artículo se ha estipulado en la fracción XXIX-D que el Ejecutivo elaborará el Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual acatará las leyes que expida el legislativo sobre planeación del desarrollo económico y social.

El artículo 74 fracción IV indica que es facultad del Ejecutivo Federal hacer llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o al 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83.

Tanto determinación de las bases para establecer empréstitos, como la presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos, se determinan como acciones primordiales que se presentan como facultades que el Ejecutivo Federal realizará buscando obtener los recursos necesarios para hacer frente a los gastos públicos, y si llega a recurrir al endeudamiento, se debe cuidar que se presente de manera tal que no se convierta en una carga demasiado onerosa para el país.

El Presidente de la República es en sí el Jefe de Estado, y por consiguiente el encargado de llevar a cabo la política internacional tal y como lo estipula el artículo 89 constitucional en su fracción X, lo que incluye tratados, endeudamiento, comercio exterior designación del cuerpo diplomático y consular y otros. Para el Dr. Jorge Carpizo, el hecho de dirigir la política internacional incluye

- 1) Representar al país hacia el exterior.
- 2) Reconocer o no reconocer a los gobiernos extranjeros.
- 3) Decidir la ruptura de relaciones.
- 4) Celebrar alianzas.
- 5) Realizar las declaraciones de política internacional.
- 6) Determinar el sentido de la votación del país en los organismos internacionales.²⁶

En el artículo 89 fracción XIII se señala que entre las obligaciones y facultades del Presidente se encuentra la de habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación. Se puede hacer la consideración de que exista una violación a la autonomía de los Estados, ya que será el Ejecutivo Federal el que determine la ubicación de las aduanas, pero no se debe olvidar que el comercio internacional es eminentemente una materia de índole federal.

Y para lo anterior el Ejecutivo Federal cuenta con el apoyo de las Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial y con varios organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria que actúan conforme a los principios constitucionales

²⁶ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Porrúa. 4 edición. México. 1994. P 345

de la rectoría económica del Estado, y aun con leyes secundarias que les otorgan atribuciones para promover la inversión mexicana y promover la inversión extranjera.

El artículo 126 constitucional determina que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado en una ley posterior. El Ejecutivo Federal al presentar el proyecto de presupuesto de egresos debe delimitar las cantidades que se aplicarán en el gasto público, hacer una verdadera previsión que evite sobresaltos económicos que afecten el desarrollo nacional.

Anteriormente también tenía grandes facultades en cuanto al manejo del Banco de México, actualmente únicamente se limita a sugerir a los funcionarios que lo dirigirá, y será el Senado el encargado de hacer la ratificación.

III.C. RELACION CON LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL FEDERAL.

Los órganos ejecutivo, legislativo y judicial como ya se ha visto, tienen a su cargo las funciones formales y en su caso materiales de índole administrativa, legislativa y jurisdiccional. Las funciones se pueden definir formalmente según el órgano que las realice y materialmente de acuerdo con la naturaleza del acto.

El Ejecutivo realiza funciones formalmente ejecutivas pero por la naturaleza del acto, y se pueden clasificar algunas funciones de manera material funciones legislativas o judiciales.

La justificación de estas excepciones al principio de división de poderes se da por la vigilancia que se da entre éstos y la necesidad de una colaboración para ejercer el Poder Público, por lo que para validar algunos actos se requiere la actuación de dos o más de estos órganos; en estos supuestos se presentarán lo que doctrinariamente se han denominado temperamentos excepciones y frenos.

Los primeros se referirán a los casos en que exista colaboración entre dos o más poderes de la Unión. Los segundos son aquellos casos en que no existe coincidencia entre el carácter material y formal de la función. Los terceros, se presentarán en los casos que sea necesaria la aprobación de un poder de la Unión para que sean legítimas las actuaciones de otro.

Por su naturaleza jurídica y por las atribuciones que les confiere la Constitución General, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son los que con mayor frecuencia se relacionan en su actividad configurándose a lo largo del texto constitucional diversos temperamentos, excepciones y frenos en el ejercicio del poder público.

Ambos tienen poder de mando, el legislativo lo realiza a través de la ley y el ejecutivo mediante la fuerza material.

El Poder Ejecutivo debe de llevar a cabo su actuación basándose en las leyes que expida el Congreso de la Unión. Cabe señalar que el Ejecutivo no sólo es limitado con la ley, pues en múltiples ocasiones las actividades que realice deben ser aprobadas y en dado caso ratificados por el Congreso de la Unión. Caso especial se presenta en la suspensión de las

garantías individuales pues es el legislativo el que evalúa y señala la procedencia de dicha suspensión.

Asimismo, se presentan casos en los que deberán actuar conjuntamente para la creación de diversos actos del poder público, lo más representativo de lo anterior es sin duda el proceso legislativo.

En el caso de la relación que guardan el Ejecutivo y el Judicial Federal, también se configuran en la Constitución General diversos actos que se presentan como temperamentos, frenos o excepciones.

A pesar de lo anterior, podría considerarse de alguna manera que el Poder Ejecutivo goza de mayor fuerza que el Judicial, aunado a que según se ha señalado en capítulos anteriores, John Locke indicaba que el Judicial no era más que una accesión del Ejecutivo así como la peculiaridad de que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia son propuestos por el Ejecutivo, y aún a la fecha éste: "no tiene voluntad autónoma puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la ley."²⁷ Sin embargo, la principal relación que se da entre estos dos poderes y que de alguna manera es el más representativo del equilibrio que guardan, es la que se da en el amparo, pues el Judicial el que determina si los actos llevados a cabo tanto por el Poder Ejecutivo y el Legislativo se apegan a los principios de legalidad que señala la Constitución Federal.

²⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. 32ª ed. México. 1998. P.253.

CAPITULO IV. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

1995-2000.

IV. A. BASES CONSTITUCIONALES.

Al inicio de la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, el Ejecutivo Federal se dio a la tarea de promover reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; dichas reformas se encaminaron a fijar las bases jurídicas con las que el Estado fungirá como rector del desarrollo económico y social del país.

En virtud de lo anterior, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983 se reformaron entre otros, los artículos 25 y 26 constitucionales, con lo que se elevó a rango constitucional tanto la rectoría estatal del desarrollo, como la facultad del Estado de organizar un sistema de planeación.

Con dichas reformas el Estado se constituyó como el ente rector de la política económica nacional, que señalará los lineamientos esenciales, para lo cual deberá de crear los planes que indiquen las directrices a seguir por las autoridades. Todo lo anterior con el debido respeto a las garantías individuales y en los casos que la ley no lo restrinja, en concurrencia con los particulares.

Esencialmente, los artículos 25 y 26 constitucionales son los que regulan la planeación del desarrollo nacional y la rectoría económica del Estado, dichos artículos se encuentran comprendidos en la parte dogmática de la Constitución, en el capítulo de las garantías individuales,

sin embargo, cabe resaltar la inadecuada ubicación de estos preceptos constitucionales, pues no se puede considerar que consagren una garantía individual.

“Siguen insertos indebidamente dentro del capítulo denominado ‘De las Garantías individuales’, por un error de técnica legislativa, debiendo estar comprendidos en un capítulo diferente de nuestra Ley Suprema, ya que, en puridad, no instituyen ni proclaman ninguna garantía a favor del gobernado frente a las autoridades del Estado, puesto que entrañan lineamientos básicos de la política estatal en el área económica.”²⁸

Es el artículo 25 constitucional el que otorga específicamente al Estado la rectoría del desarrollo nacional, la cual es definida por Francisco Javier Osornio Corres como “la actividad que realiza el Estado, en cumplimiento de su responsabilidad de garantizar mejores condiciones de vida, en los ámbitos material, económico, social, cultural y político, para el conjunto de la población, llevada a cabo a través de mecanismos de autoridad; así como de inducción, coordinación y concertación de acciones con los sectores público, social y privado, compatibles con nuestro régimen democrático”²⁹.

Por su parte, Carlos Salinas de Gortari definió a la rectoría del desarrollo nacional como “el desarrollo de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico, es decir, produce, induce y orienta la acción de la nación hacia los grandes objetivos del desarrollo: lo hace mediante los instrumentos que, por ley, tiene la facultad de ejercer”.³⁰

²⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Porrúa. 30ª ed. México. 1998. p. 725.

²⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. *El Sistema Presidencial Mexicano*. UNAM. México 1988. p. 185

³⁰ Citado por BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Rectoría del Estado y Economía Mixta*. Porrúa. México. 1985. p. 14

La intervención del Estado se da mediante las funciones legislativa y administrativa, ya que en el ejercicio de esas dos funciones se determinan entre otras cosas, si se incluye o excluye la participación del sector privado en las actividades del Estado, o en un momento dado determinar la concurrencia de ese, todo lo anterior se debe dar bajo una estricta dirección estatal.

Tal y como se ha señalado, son los poderes Legislativo y Ejecutivo los que esencialmente se encargarán de la rectoría del Estado en la economía; el primero de ellos se encargará de expedir leyes encaminadas a este propósito y el segundo realizará actos administrativos en el ámbito de su competencia.

El primer elemento que debe contener la rectoría del desarrollo nacional, es que debe ser integral, esto es que se observen todas y cada una de las partes a atender en los diversos sectores del país lo que se traduce en cumplir todas las finalidades del Estado. En segundo lugar fortalecer la soberanía nacional, la cual como la propia Constitución señala, reside esencial y originariamente en el pueblo, y a su régimen democrático, esto es, garantizar el respeto a la decisión popular, para lo que se deben de determinar los mecanismos con los cuales se manifieste la sociedad, y que en la rectoría del desarrollo nacional se busque que en su origen, contenido y finalidad participe la sociedad en su conjunto.

El Estado se consolida constitucionalmente como el ente planificador del desarrollo nacional, por lo que debe coordinar la participación de los diversos sectores de la Administración Pública y la sociedad, respetando las garantías individuales. Asimismo, se percibe una redundancia en los vocablos utilizados en la Constitución General para determinar la tarea del Estado, pues

planear, conducir, coordinar y orientar se encaminan a un mismo propósito o fin, ya que todos esencialmente se enfocan a determinar que el Estado será el ente rector de la economía, porque el ser rector implica necesariamente planear, conducir, coordinar y orientar.

“Fácilmente se advierte que los vocablos que emplea la disposición constitucional ostentan innegablemente redundancia respecto de la función rectora, pues ésta normalmente se desempeña en forma cabal mediante la planeación, la conducción, la coordinación y la orientación. Por consiguiente hubiese bastado con que dicha disposición desde el punto de vista lógico, se hubiese concretado a proclamar que le corresponde al Estado la rectoría de la actividad económica nacional, sin necesidad de expresar los actos específicos en que ésta se desenvuelve.”³¹

Indudablemente existe una peculiaridad al estipularse la existencia de tres sectores: el público, el privado y el social, pero es pertinente aclarar que sólo se debe de hablar de dos: el público y el privado, pues el social necesariamente está incluido en el privado.

Y más aún, se habla de otras formas de actividad económica, esto es considerar que la Constitución reconoce implícitamente la existencia de otro sector, sin que se pueda tener una idea clara o un sustento jurídico de esta idea, pues como ya se ha señalado estrictamente sólo pueden existir dos sectores: el público o el privado.

El Estado como ente rector, se reserva para sí las áreas estratégicas, mismas que se pueden definir como: “las que son objeto de la acción exclusiva del Estado por lo que constituyen

³¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Porrúa, 30ª ed. México, 1998. p.728

verdaderos estancos. Los particulares están excluidos de realizar este tipo de actividades o incluso de participar con el Estado en su desarrollo.”³²

Para atender dichas áreas, el Estado se auxiliará de organismos descentralizados que no son más que personas morales que se constituyen para atender dichas áreas, por ejemplo el Servicio Postal Mexicano y Petróleos Mexicanos.

En relación directa a lo anterior, el artículo 28 constitucional señala que son consideradas como áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Por lo anterior se resalta que en la planeación del desarrollo nacional el Estado se reserva para sí las consideradas tradicionalmente como áreas estratégicas del desarrollo nacional, las cuales se pueden entender como actos de soberanía estricta, que son asumidos directamente y con exclusividad por el Estado.

Con las reformas citadas se determinaron dos tipos de planeación, una de ellas es la que puede denominarse planeación concertada o contractual, ya que atendiendo al sistema de economía mixta que rige nuestro Estado se puede contratar con los particulares para promover el desarrollo nacional y de esta manera participar en las áreas prioritarias del desarrollo. Constitucionalmente se

³² CORTINAS PELAES, et al. Op cit. p.239.

determina que en las áreas estratégicas, el Estado podrá participar por sí o con los referidos sectores privado y social.

Lo anterior determina que el Estado puede invitar a esos sectores en las empresas en las que él se constituya como socio mayoritario, o en dado caso, permitir que los particulares compitan con sus propias empresas en alguna actividad que realice el Estado.

Otro de los tipos de planeación que se encaminan a lograr el desarrollo nacional es la planeación inducida, la cual consiste en la intervención estricta del Estado en esta actividad económica a través de estímulos fiscales, subsidios, fomento al turismo, estímulos en el comercio exterior y demás actividades que fomenten el comercio exterior, con lo que se motiva y se hace atractiva la intervención de los particulares en el desarrollo nacional.

Ante la democratización de la planeación del desarrollo nacional, se hace una distinción al denominado sector social; los campesinos, obreros, pequeños propietarios, comuneros *profesionistas y demás que se pueden incluir* en este rubro, pueden participar en esta actividad de diversas formas, pero la más destacable es la referente a poder proponer las políticas que se deben de seguir en beneficio de este sector.

Del análisis realizado anteriormente al artículo 25 constitucional, se desprende como ya se ha dicho, que la rectoría económica nacional corresponde al Estado, por lo cual igualmente éste cuenta con la facultad de realizar la planeación del desarrollo nacional la cual la realizará tal y como lo señala el diverso artículo 26 constitucional, a través de la organización de un sistema de planeación democrática de desarrollo nacional.

La creación de un sistema implica necesariamente la creación de un conjunto de reglas o principios relacionadas de manera ordenada, encaminados a un fin, que en este caso será el desarrollo nacional. Se fijan el carácter y las finalidades de la planeación, que se dice será democrática, ya que se deben considerar las aspiraciones y demandas de la sociedad para ser plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Es importante señalar que "democracia significa *el arte de gobernar por el bien común* dentro de la idea de bien común se conjuntan todas las clases o grupos económicos-sociales dentro de la colectividad, pueblo o nación que constituyen el elemento humano del Estado. En consecuencia, la planeación democrática debe formularse y desarrollarse legislativa y administrativamente *para beneficio de todos los sectores que forman la sociedad.*"³³. Y en sus finalidades se fija que se buscará que con la planeación se obtenga imprimir, solidez, dinamismo, permanencia y equidad en la economía, que no es otra cosa más que lograr una economía fuerte, que evolucione y se adapte a las nuevas circunstancias económicas mundiales, además de que deberá de sostenerse en el mismo nivel de crecimiento sin fuertes fluctuaciones, y que se logre un reparto equitativo de la riqueza.

Se eleva a rango constitucional la obligación del Estado de crear un documento que integre las propuestas del gobierno y la sociedad para determinar las directrices del desarrollo nacional.

El documento en el que se plasman los objetivos de desarrollo nacional y las aspiraciones de la sociedad en este rubro se denomina Plan Nacional de Desarrollo, tiene una vigencia de seis años y es el documento rector de la actuación de la Administración Pública Federal. Todos los

³³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Porrúa. 30ªed. México. 1998. p.730-731.

programas de las diferentes unidades administrativas, tendrán que sujetarse de manera obligatoria a dicho plan.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática señalado en párrafos anteriores es organizado por el Estado, "El Sistema Nacional de Planeación Democrática significa una respuesta clara al compromiso de organizar las actividades de gobierno de manera racional y previsoras y con el apoyo de una amplia participación popular. La planeación, en este contexto, permitirá impulsar y orientar el desarrollo económico y social del país."³⁴

Del artículo 26 constitucional también se desprende la Ley de Planeación que contiene los lineamientos jurídicos específicos encaminados a la planeación así como consideraciones para llevar a cabo el Plan Nacional de Desarrollo. Dicha ley por la importancia que reviste en este estudio, será analizada en detalle en el siguiente subcapítulo.

Por último, es pertinente señalar que el Congreso de la Unión de acuerdo a lo establecido en la mencionada ley, actuará únicamente revisando el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo que le remita el Ejecutivo Federal, sin que de manera decisiva pueda en un momento dado emitir un voto aprobatorio o desaprobatario a dicho proyecto.

IV. B. LEY DE PLANEACION

Mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983, se dio a conocer la Ley de Planeación, misma que desde entonces funge como el

³⁴ SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. Ob. cit. p.148.

instrumento reglamentario de la planeación señalada en los artículos 25 y 26 constitucionales.

La Ley de Planeación regula los principios básicos de la Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, las bases con las que el Ejecutivo actuará en coordinación con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, la promoción de la participación democrática y las bases para determinar las acciones de los particulares en la planeación nacional.

La planeación tal y como lo señalan los artículos 25 y 26 constitucionales tiene como objetivos la obtención del fortalecimiento de la soberanía; la perfección del régimen democrático, republicano, federal y representativo; la igualdad de derechos; el respeto de las garantías individuales, el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre; y el equilibrio de los factores de producción.

Es importante señalar que la Planeación Nacional del Desarrollo implica la ordenación racional y sistemática de acciones que sobre la base del ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal que en materia de regulación y promoción de la actividad, económica, política, social y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con los principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley de Planeación establecen.

El fin primordial de la planeación es fijar objetivos, metas, estrategias y prioridades; asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

La responsabilidad directa de conducción de la Planeación Democrática del Desarrollo recae en el Ejecutivo Federal la cual la llevará a cabo a través de los organismos de la Administración Pública Federal competentes al caso.

Ahora, si bien es cierto que la responsabilidad de conducción de la planeación recae directamente en el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión también interviene, pues por una parte, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo el Presidente de la República tiene la obligación de remitir al Congreso de la Unión el plan, y este último lo analizará y emitirá su opinión, pero de ninguna manera podrá votar en su contra virtud de la inexistencia de un mecanismo legal que se lo permita. Por otra parte, durante la aplicación del plan, únicamente podrá el Poder Legislativo hacer observaciones y propuestas de mejora, sin que sea obligatorio que por ley se incluyan.

Cabe destacar que por su importancia se le reserva la categoría de plan a este instrumento.

El plan influye en múltiples actividades del Estado. Tal es el caso de la obligación que tiene el titular del Ejecutivo Federal al rendir el informe del estado que guarda su administración a hacer referencia de las decisiones tomadas en la ejecución del plan; misma obligación se le confiere a los Secretarios de Despacho, ya que al informar el estado general del sector de la administración a su cargo, deben especificar el cumplimiento de los objetivos y prioridades señaladas en el plan.

Por lo anterior, los sectores de la Administración Pública Centralizada deben enfocar sus actividades a los objetivos consagrados en el Plan Nacional de Desarrollo; obligación que se confiere también a las todas entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Asimismo, en los proyectos de iniciativas de leyes y los reglamentos, decretos y acuerdos que formule el Ejecutivo Federal, se debe señalar la relación que en dado caso exista entre el proyecto y el plan y los programas sectoriales respectivos. Además, en el envío de la iniciativa de la Ley de Ingresos y propuesta de presupuesto de egresos del año de que se trate, se debe señalar su relación con los programas previamente aprobados por el Ejecutivo Federal.

Otro de los aspectos notables en lo que se refiere a la Ley de Planeación es la concerniente a la interpretación, para lo cual, se debe atender lo que resuelva en términos estrictamente administrativos el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ya que se hace mención de esta Secretaría es pertinente puntualizar sus atribuciones en materia de planeación:

- 1.- Coordinar las actividades de la planeación nacional del desarrollo.
- 2.- Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, y de los gobiernos de

los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados.

3.-Proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República.

4.- Cuidar que el Plan y los Programas que se generen en el Sistema mantengan congruencia en su elaboración y contenido.

5.- Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la administración pública federal.

6.- Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales.

7.- Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como lo resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta ley, a fin de adoptar medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el plan y los programas respectivos.

8.- Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia.

9.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del plan y programas.

10.- Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario.

11.- Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas.

12.- Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de las tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, en el logro de los objetivos y prioridades del plan y los programas.

De lo anterior se puede deducir que a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Ejecutivo tiene encomendado gran parte de la tarea de planeación, y las demás dependencias de la administración pública federal y las entidades paraestatales que también están supeditadas al Ejecutivo Federal, participan en la planeación en las materias que les competen ya que elaboran programas anuales sectoriales, asegurando que exista congruencia entre éstos, además deben verificar la relación que guarden los programas y presupuestos aprobados en el sector que les

corresponda; asimismo, deben verificar que sus planes y programas se conduzcan conforme a lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte, en el ejercicio de sus facultades la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se encarga de aportar los elementos de juicio necesarios para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan.

Otra de las actividades de Ejecutivo Federal en materia de planeación es la referente a la facultad de crear comisiones y subcomisiones intersecretariales para la atención de actividades de la planeación nacional para los casos especiales que el Presidente especifique. En la integración de las comisiones o subcomisiones existe la posibilidad de participación de la administración pública paraestatal cuando se relacione con asuntos que le competan.

Uno de los aspectos fundamentales de la planeación, es sin duda, la participación social que le da el carácter democrático señalado en el artículo 26 constitucional. En el Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene cabida la participación y consulta de los grupos que integran a la sociedad, con el propósito de escuchar las opiniones de la población en lo que respecta al Plan Nacional de Desarrollo.

Los grupos sociales como son los obreros, campesinos y grupos populares, así como las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales, participan activamente como órganos de consulta permanente de la planeación relacionados con su actividad.

El proceso de consulta de estos grupos se hace a través de espacios abiertos a la opinión pública mismos que funcionan como foros de consulta popular. Cabe señalar que el proceso de consulta, los integrantes del Congreso de la Unión participan activamente, lo que les otorga un conocimiento pleno de las aspiraciones del pueblo en cuanto planeación del desarrollo nacional. Las formas de organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y la consulta para la planeación nacional del desarrollo se prevén en el Sistema Nacional de Planeación ya mencionado.

El Plan Nacional de Desarrollo se elabora dentro de los seis meses siguientes a la toma de posesión del Presidente de la República, y su vigencia, no debe exceder del periodo presidencial que le corresponda, aunque las proyecciones y consideraciones podrán ser a largo plazo.

El plan específicamente debe precisar los objetivos nacionales, estrategias y prioridades enfocadas al desarrollo integral del país, debe contener las previsiones pertinentes sobre los recursos que sean asignados a tales fines; debe determinar a los responsables e instrumentos de su ejecución; establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se enfocaran al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En lo que se refiere a los programas sectoriales, institucionales y sectoriales, éstos se indicarán en el Plan. Los programas deben ser congruentes con el Plan y al igual que en éste no

excederán del término constitucional del periodo presidencial al que correspondan pero se pueden hacer provisiones a ejecutarse a largo plazo.

Los programas sectoriales se deben sujetar a las provisiones contenidas en el Plan y deberán especificar los objetivos, prioridades y políticas que deben regir el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate.

Los programas institucionales que serán elaborados por las entidades paraestatales al igual que los anteriores tienen que sujetarse a las provisiones del Plan, y en el programa sectorial correspondiente, asimismo, dichas entidades al elaborar sus programas se deben ajustar estrictamente a la ley que las regule.

Los programas regionales se refieren a las zonas que se consideren estratégicas, en relación directa con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, para la determinación de las regiones se debe considerar que éstas deben abarcar una extensión territorial que rebase el ámbito jurisdiccional de al menos una entidad federativa.

Dentro de la planeación, se da la existencia de los denominados planes especiales, los cuales se refieren a las prioridades de desarrollo integral del país fijados en el plan o las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

En la ejecución del Plan y los programas descritos, las dependencias tienen la obligación de elaborar programas anuales congruentes entre sí, en que incluyan los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes. Dichos programas se constituyen como los rectores

en las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto y sirven de base para la integración de anteproyectos de presupuestos anuales que las propias dependencias y entidades deben de elaborar conforme a la legislación a aplicable. Además, el Plan y los programas deben especificar las acciones que sean objeto de coordinación con los gobiernos del Estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

La dependencia encargada de presentar a consideración y aprobación los planes y programas ante el Ejecutivo es la Secretaría de Hacienda misma que debe cumplir con los lineamientos y formalidades específicas para la consideración y presentación de los programas sectoriales y los institucionales.

Los programas sectoriales deben ser sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector correspondiente, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los programas institucionales deben ser sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal de que se trate, a la aprobación de la dependencia coordinadora del sector. Asimismo, en el caso que la entidad no se hallare agrupado en un sector específico, la aprobación la lleva a cabo la Secretaría citada.

A efecto de darle publicidad, El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

El Plan y los programas se revisarán periódicamente. Los resultados de las revisiones, y en dado caso las adecuaciones también se deben de publicar en el Diario Oficial de la Federación, previa aprobación del Presidente de la República. Una vez aprobados y publicadas, son obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal y extensiva a las entidades paraestatales.

Por otro lado la ejecución del Plan y programas puede concertarse, conforme a la ley con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares. Y el titular del Poder Ejecutivo en ejercicio de sus atribuciones, tiene la facultad de inducir las acciones de los particulares, y en general de la población, a efecto de conseguir el cabal cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas. La coordinación en la ejecución del Plan y los programas debe proponerse a los gobiernos de los Estados, a través de los convenios conducentes.

En la ejecución del plan y los programas debe de presentarse una estricta coordinación, tarea que tiene encomendado el Ejecutivo Federal, el cual actúa como coordinador de los gobiernos de los Estados, cuidando que se cumplan las formalidades que en cada caso proceda. La coordinación se lleva a cabo a efecto que los gobiernos estatales participen en la planeación nacional del desarrollo; que colaboren en su jurisdicción a conseguir los objetivos de planeación nacional; y que las acciones que realice la Federación y las entidades federativas se planeen de manera conjunta. Asimismo, se debe determinar la participación que les corresponda a los municipios.

El Poder Ejecutivo Federal en su papel de coordinador con los estados, puede convenir lo siguiente:

I.- Su participación en la planeación Nacional a través de la presentación de las propuestas que se estimen pertinentes.

II.- Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de la planeación.

III.- Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción.

IV.- La elaboración de los programas regionales encaminados a la coordinación de la planeación regional con la participación de los estados y municipios.

V.- La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

Para este efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe proponer los procedimientos conforme a los cuales se convenga la ejecución de estas acciones, tomando en

consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones.

En los convenios de coordinación, el Ejecutivo Federal debe delimitar la participación de los organismos de la administración pública centralizada que actúan en las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades. Asimismo, el Ejecutivo Federal debe verificar que se haga la publicación de los convenios que suscriban con los gobiernos de los Estados, en el Diario Oficial de la Federación.

En la planeación se da tanto la concertación como la inducción. En estos casos el Ejecutivo Federal por sí o por sus dependencias, y las entidades paraestatales, puede concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con la representación de los grupos sociales interesados. Es importante aclarar que por concertación se debe entender como la negociación que se realiza con objeto de obtener un fin común y que reditúa un beneficio para ambas partes.

La concertación debe ser objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, mismos que deben contener las consecuencias y sanciones a que se harán acreedores en caso de incumplimiento.

Estos instrumentos generadores de derechos y obligaciones se considerarán de derecho público, las controversias que se susciten en la interpretación y aplicación de los contratos y convenios, deberán ser resueltas por los órganos jurisdiccionales competentes.

También deberán de guardar congruencia con el Plan y los programas, los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal; los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados; las iniciativas de leyes de ingresos, los actos que las dependencias de la administración pública federal realicen para inducir acciones de la sociedad y la aplicación de los instrumentos de política económica y social. El Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales en la concertación de acciones con los representantes de la sociedad, deberán observar los objetivos y prioridades del Plan y los programas. Asimismo, se deben observar dichos objetivos y prioridades en las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Ejecutivo Federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir y en general, inducir acciones de los particulares en materia económica y social.

En la planeación también se incluyen las responsabilidades en que pueden incurrir los funcionarios de la administración pública federal, entre las que se contempla contravenir las disposiciones de la Ley de Planeación y de los objetivos y prioridades que se deriven del Plan y los programas. Por las faltas que se incurran se impondrán como medidas disciplinarias el apercibimiento o amonestación, y en casos de infracciones graves, el titular de la dependencia podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable. La aplicación de las sanciones será promovida por el titular de la dependencia o entidad ante las autoridades competentes. E independientemente de las responsabilidades señaladas en dicha ley en que pudiesen incurrir los funcionarios, se les podrán fincar responsabilidades de orden civil, penal o administrativa que se derivaren de los mismos hechos sancionables.

Independientemente de lo anterior, cabe señalar que el artículo 47 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, indica que los servidores públicos tienen como obligación formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos a su competencia.

Asimismo, se señala que el Ejecutivo Federal en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de los Estados, propondrán la inclusión de una cláusula en las que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento de propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven.

El órgano competente para resolver las controversias que surjan de los referidos convenios, es la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 105 constitucional. Dicho artículo constitucional señala en su fracción I inciso a), que la Suprema Corte de Justicia es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal.

Por último y como comentario general a la Ley de Planeación, cabe señalar que ésta contempla tres aspectos: “*el político*, entendido como la actividad que consiste en coordinar las conductas del cuerpo social hacia un objetivo; *el económico*, entendido como la técnica que somete la economía a un plan; y *el jurídico*, que regula el plan y lo integra al concepto de estado de derecho sancionándolo en el ámbito administrativo”³⁵

³⁵ WITKER V, Jorge. *Derecho Económico*. Harla. 7ªed. México. 1994. p. 55

IV. C. CONTENIDO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000

En cumplimiento a lo estipulado en los artículos 26 constitucional y 21 de la Ley de Planeación, se creó el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995 y que según el transitorio único del citado decreto, entró en vigor al día siguiente de su publicación.

En el considerando de este Plan se señala que la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 es el resultado de una amplia consulta popular y se sustenta, entre otros principios fundamentales, en el ejercicio efectivo de la soberanía e independencia nacionales, la consolidación de la democracia y la legalidad como sistema de vida, el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre y la estabilidad económica y social de la comunidad.

Este plan señala como objetivos fundamentales los siguientes:

I.- Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.

II.- Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

III.- Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de la certidumbre para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

IV.- Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

VI.- Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

A efecto de cumplir con el primer objetivo, se estipula en el Plan la propuesta de fortalecer la capacidad del Estado de garantizar la seguridad nacional, la vigencia del Estado de Derecho y la presencia de las instituciones de la República en todo el territorio nacional. Asimismo se hace la mención de que el principio rector de la política exterior es fortalecer la soberanía. Y para lograr lo anterior se indican los siguientes objetivos:

Fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio nacional. Recuperar, preservar y hacer valer la nueva estatura política y el mayor peso económico de México frente a los centros de la economía mundial y en los foros multinacionales. Asegurar que la política nacional exterior en los consensos bilaterales, multilaterales y de cooperación respalde y refleje efectivamente los intereses del país. Renovar la política exterior para asegurar una vinculación profunda entre las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior. Promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y el ámbito financiero internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente.

Para cumplir con el segundo objetivo y lograr la existencia de un Estado de Derecho se señala la necesidad de definir estrategias y líneas de acción, los cuales se definen en los siguientes objetivos específicos:

Crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial y un ambiente propicio para desarrollo. Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada con una mejor y mayor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública. Lograr que los órganos responsables de la procuración de justicia se constituyan en auténticos vigilantes de la legalidad y de la persecución de los delitos. Otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia. Contar con un régimen en donde todos puedan tener acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas. Consolidar un régimen de seguridad jurídica sobre la propiedad y la posesión de los bienes y las transacciones de los particulares. Consolidar la reglamentación y el ejercicio de las funciones de los organismos que tienen a su cargo la protección no jurisdiccional de los derechos humanos. Mejorar el acceso de los indígenas a las instituciones de procuración e impartición de justicia considerando su identidad cultural para que no sufran perjuicios en la aplicación de la ley.

Para lograr un pleno desarrollo democrático, se estipula una estrategia que requerirá del concurso de los poderes de la Unión, de los gobiernos estatales y municipales, y de los partidos políticos y de las organizaciones sociales. Se comprende respetar y vigorizar el sistema de partidos políticos y realizar una reforma electoral definitiva que atienda todos los puntos que aún son puntos de controversia. Se propone construir una nueva relación entre los poderes de la Unión que asegure

el efectivo equilibrio republicano y una gobernabilidad sustentada en la democracia. Se propone también un nuevo federalismo que fortalezca a los estados y los municipios y fomentar la descentralización y el desarrollo regional; además de marcar estrategias y acciones para profundizar las acciones del gobierno, la modernización de la Administración Pública. Y por último en este objetivo se propone alentar la participación social y la garantía de las libertades y los derechos ciudadanos.

En el cuarto objetivo referente al avance hacia un desarrollo social sustentado, se propone superar los contrastes entre las oportunidades individuales de capacitación, empleo e ingreso y ampliar sustancialmente la dotación de servicios de calidad, que son base de una vida digna y de un bienestar productivo. Entre estos servicios destacan los de salud, educación y vivienda, erradicar la pobreza, privilegiando la atención a grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las más graves desventajas económicas y sociales. Se propone ampliar la cobertura y calidad de los servicios básicos. Un sector en el que se precisa una estrategia especial, es el agropecuario, para lo que se propone la inversión en el campo, consolidar su nuevo marco jurídico y respaldar firmemente la organización rural para que el campesino supere la pobreza, se precisa transformar las instituciones y los programas de apoyo al campo, se deben descentralizar funciones y recursos para consolidar la reforma agraria y responder a los requerimientos productivos de campesinos, jornaleros agrícolas y pequeños propietarios. Adicionalmente, el Plan comprende lineamientos claros para la formulación de programas que atención apropiada a la mujer, a los jóvenes, a los pueblos indígenas, a los jornaleros agrícolas, a las personas con discapacidad y de los de la tercera edad.

Por último, en el quinto objetivo se señala que una vez superada la actual crisis financiera y habiendo consolidado la recuperación, la necesidad de que se alcancen tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al cinco por ciento anual, la inversión total debe de exceder anualmente el 24 por ciento del producto interno bruto, se debe financiar esta inversión de manera que el ahorro externo sea un buen complemento y no se constituya como un suplemento del ahorro nacional. Como parámetro se señala que en 1994 el ahorro interno representó el 16 por ciento del producto interno bruto, y se busca que para el final del siglo llegue por lo menos al 22 por ciento del Producto Interno Bruto.

Para lograr lo anterior, se propone hacer del ahorro interno la base del financiamiento para el desarrollo, consecuentemente se deben formular como estrategias principales para el crecimiento económico, el promover una reforma fiscal que estimule el ahorro y la inversión, el alentar el ahorro privado garantizando seguridad y arrendamientos adecuados y utilizar el ahorro externo como medio complementario de la inversión productiva.

También se propone propiciar la certidumbre y la estabilidad económicas, lo que implica observar una estricta disciplina fiscal, así como procurar una política cambiaria que aliente, conjuntamente con otras políticas, al sector exportador y garantizar la congruencia de las políticas.

IV. C. 1. Crítica al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

A principio del sexenio 1994-2000 se dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, mismo que es el instrumento rector de la política de gobierno en el período presidencial de

Ernesto Zedillo Ponce de León. Dicho documento con el transcurso de los años se ha visto rebasado en múltiples aspectos y ha llegado a convertirse al igual que otros planes nacionales, en un listado de buenas intenciones.

Inmediatamente se puede percibir que desde su fundamentación jurídica presenta diversas características que no concuerdan con el espíritu de división de poderes, pues aunque la elaboración y aplicación del plan es una tarea eminentemente de naturaleza administrativa, el Congreso de la Unión debe de intervenir en su aprobación, aplicación y evaluación pues de esta forma se lograría un freno al poder plenipotenciario que tiene el Ejecutivo Federal en materia de planeación. El plan es un instrumento donde eminentemente se manejan objetivos que en muchos casos no se reflejan en la realidad. Se señalan múltiples objetivos encaminados a lograr un desarrollo sustentable, pero al parecer, no toma en cuenta las verdaderas necesidades y recursos con que cuenta el país.

De esta forma se puede determinar que al ser el plan un instrumento político, este se encuentra de alguna manera alejado de la realidad económica y social del país lo que ocasiona que en múltiples caso el plan 1995-2000 haya presentado pobres alcances.

Su relativo fracaso se ha debido a la imposibilidad de cumplirlo a causa de diversos factores económicos, políticos y sociales que se han presentado durante el sexenio 1994-2000 y que si bien fueron difíciles de prever, se debió de hacer una estricta evaluación de los alcances reales que pudiera tener el país en materia de planeación.

Aunado a todo lo anterior, de manera unilateral, el Poder Ejecutivo determina la política de gobierno a seguir, que si bien como se ha señalado en párrafos anteriores se puede considerar que

esto se encuentra dentro del ámbito de su competencia, al tratarse de buscar un desarrollo nacional, deben intervenir todos los entes en los que se ha dividido el ejercicio del poder público, esto es que los tres poderes en el ejercicio del poder público deben buscar el bienestar de los gobernados, y esto sólo se podrá conseguir logrando un desarrollo constante y sustentable en los ámbitos económico político y social.

Ahora bien, a lo largo del sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se ha demostrado cuál ha sido el verdadero alcance en la práctica del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, mismo que con base en los objetivos señalados en el apartado IV. C. de este trabajo de tesis a continuación se analizará:

El Plan hace mención de la necesidad de reforzar la soberanía nacional, ante esto se puede determinar que para el mismo Gobierno Federal nuestra soberanía se encuentra tambaleante pues de no ser así no se buscaría reforzarla, es cierto que en muchas ocasiones se ha tenido que someter o adecuar nuestra política económica a los constantes cambios que se presentan en el extranjero producto de la marcada globalización económica que se ha presentado durante los últimos años, lo que necesariamente repercute a los aspectos político y social. Y aún más, a pesar de ser socios comerciales de los Estados Unidos de América, nuestro país se ha tenido que someter en diversos casos a lo que dicte dicho país y que en gran parte de los casos sólo ha sido para su beneficio, pues se ha llegado al caso que se bloquea la libre comercialización de productos mexicanos por presentar una auténtica competencia con los estadounidenses. Y no sólo ha sido el aspecto económico, sino también el país vecino del norte en varias ocasiones ha promovido un descrédito en contra de la imagen de México en el mundo, sobre todo en materia de lucha contra el narcotráfico.

A pesar de las intenciones del plan, México no ha podido sacudirse esta influencia, la cual se ha reforzada por la recurrente crisis que se ha sufrido en las últimas décadas. Para contrarrestar lo anterior se ha pretendido reforzar la economía nacional al reestructurar la deuda existente con diversos países y organismos internacionales, de manera que sea posible pagarla en un muy largo plazo, para que de esta manera se consiga recobrar la credibilidad en México y así lograr una mayor presencia en el ámbito mundial. Asimismo, se han presentado diversas situaciones en el manejo de los recursos nacionales que han afectado directamente la economía nacional, tal es el caso por una parte de lo acontecido con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, el cual al aplicarse se convirtió en una carga a la nación al convertirse en deuda pública y por el otro la segunda parte de este fondo, el denominado Instituto de Protección al Ahorro al que para hacerlo operante se tuvo que destinar una parte importante del presupuesto de egresos del año 2000.

En consecuencia, se ha tenido que recurrir al endeudamiento externo, lo que implica que se tengan que modificar las políticas económicas a efecto de que sean acordes a los planteamientos señalados por los países con los que se contrata la deuda.

Aún más, en el mismo aspecto internacional, se ha pretendido reforzar los vínculos con los mexicanos en el exterior, lo cual es muy complejo de llevar a cabo, pues desde un principio estos ciudadanos han resentido el abandono de las autoridades mexicanas, no han tenido fuentes de empleo para que sigan laborando en su país, lo que ha originado que emigren al extranjero, aunque se debe reconocer que se han presentado programas por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores encaminadas a buscar que los ciudadanos de origen mexicano no pierdan sus costumbres y arraigo a su lugar de origen. Aunque sin lugar a dudas se deben de crear las fuentes de empleo

necesarias con sueldos dignos para evitar en gran medida esa migración de mexicanos que buscan una mejor forma de vida que la que le ofrece su propio país.

Otro objetivo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo es el referente a la consolidación del régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, la ley sea verdaderamente aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos. Es pertinente comentar que con la redacción de este objetivo se evidencia que el mismo Gobierno Federal reconoce que la justicia no se aplica por igual y que no siempre es el Derecho la vía para la aplicación de las controversias.

Se han presentado múltiples reformas al sistema judicial mexicano, en la que se ha pretendido regular de manera más estricta la conducta de los mexicanos, es probable que en muchos casos el problema no sea la ley sino los funcionarios encargados de aplicarla ya que se siguen presentando casos de corrupción, es cierto que se ha dado en la Comisión Nacional de Derechos Humanos un gran trabajo pero sin duda aún es insuficiente. También se ha pretendido reforzar a la Secretaría de la Contraloría pero tampoco ha sido satisfactorio.

En este mismo rubro se puede incluir la seguridad nacional, el ejército mexicano en la medida de sus posibilidades ha combatido al narcotráfico y ha auxiliado en diversas ocasiones a los mexicanos en desgracia, pero en las policías del ámbito federal, estatal e inclusive municipal se presentan muchos casos en que por la carencia de armamento y de un adecuado entrenamiento no son capaces de combatir correctamente a la delincuencia.

En este mismo objetivo, pero enfocado a los grupos indígenas que sin duda son los que más reflejan la injusticia social en nuestro país, siguen presentando una segregación muy marcada, no cuentan con muchas oportunidades de desarrollo, se les condena a la marginación. Los apoyos que se le otorgan no son mas que una farsa, ya que son insuficientes para cubrir sus mínimas necesidades, el gobierno federal con actitudes paternalistas no crea las condiciones necesarias para que se motiven a estos grupos a buscar un mejor futuro, es cierto que existen apoyos pero no son más que para sacarlos de problemas a un cortísimo plazo, no se fijan las bases con las que podrían tener expectativas de desarrollo que sean sustentables y que den resultados efectivos a corto, mediano y a largo plazos, como puede ser darles una capacitación al trabajo en diferentes oficios y posteriormente apoyarlos para crear talleres o ¿por qué no?, asociarse para crear microempresas otorgándoles incentivos fiscales.

En el aspecto democrático se ha considerado que éste se puede consolidar creando una diversidad de partidos políticos, que ha ocasionado que aparezcan organismos políticos que no son más que una carga para el erario federal, y que de alguna manera sirvan para fragmentar el voto de la oposición a efecto que se siga presentando la hegemonía mostrada por el partido oficial en los últimos setenta años.

En el ámbito gubernamental, se ha propuesto cuidar el equilibrio de poderes, esto no se ha cristalizado de manera óptima, pues es evidente que el Poder Ejecutivo Federal sigue gozando de una gran hegemonía con respecto a los otros dos poderes federales, llegándose en muchos casos a un absoluto control en todos los ámbitos por parte del Presidente de la República, esto no sólo se da en el ámbito jurídico, sino de una manera más significativa en el aspecto político. Aunque cabe resaltar que durante gran parte del sexenio 1995-2000 la Cámara de Diputados al integrarse en su

mayoría por miembros de extracción partidista diferente al del Presidente de la República, adquirió una mayor presencia y fuerza con lo que se logró que se consolidara como un auténtico freno a las actividades del titular del Poder Ejecutivo.

En la relación de los tres niveles de gobierno, se ha propuesto un nuevo federalismo que busque fortalecer a los estados y a los municipios. Esta nueva relación no se ha podido consolidar del todo, pues se han presentado desigualdades en la repartición de los recursos federales a los estados y aún en los municipios. El inequitativo reparto del presupuesto anual se ha dado en muchas ocasiones en detrimento de los estados o municipios que son gobernados o administrados por partidos políticos opositores al partido oficial, esto ocasiona que estas entidades tengan más problemas para atender las necesidades de sus habitantes, lo que ocasiona un deterioro de la imagen de los citados gobiernos.

Aunado a todo lo anterior, se ha pretendido lograr una reestructuración de la Administración Pública, situación que tampoco se ha consolidado, ya que se sigue resintiéndose el marcado burocratismo y gigantismo en diversas dependencias de gobierno tanto en el ámbito federal como el estatal y el municipal.

Ya que se ha comentado lo acontecido en las áreas de seguridad, desarrollo democrático, federalismo entre otros, es pertinente hacer una mención de los resultados del desarrollo social que se pretendió con el plan.

El desarrollo social se enfoca principalmente a las áreas de educación, salud, vivienda y en general a la erradicación de la pobreza de las zonas con mayores desventajas económicas y

sociales. En estas materias no se ha logrado gran avance, pues a consecuencia de la gran crisis que aun a finales del sexenio 1995-2000 se sigue resintiendo, los apoyos destinados al desarrollo social han ido decreciendo, pues los recursos se han encaminado al rescate bancario.

Quizás se han creado empleos y se ha dado la capacitación, pero éstos en su gran mayoría son mal pagados y sin opciones de desarrollo; en materia de salud se ha avanzado, pero siguen existiendo múltiples regiones del país que no gozan de prestaciones médicas, ya sea por la falta de recursos o por su lejanía.

El sector agropecuario se ha descuidado enormemente, los apoyos son aún insuficientes tanto en el aspecto económico como en el técnico. El apoyo al sector campesino como es el caso de procampo sólo ha servido para mitigar exiguamente las necesidades de los campesinos, que muchas veces no utilizan estos recursos para invertir en sus tierras, sino que los destinan para pagar deudas. En el aspecto técnico, no cuentan en muchos casos con la asesoría profesional necesaria ni con maquinaria agrícola.

Todo lo anterior ha ocasionado una gran emigración de connacionales hacia los Estados Unidos de América, remarcando aún más el abandono del campo.

El plan señala que se deben de crear programas que motiven una atención apropiada de la mujer, de los jóvenes, de los pueblos indígenas, de las personas con discapacidad y los de la tercera edad.

Estos programas no se han consolidado, pues la mujer sigue resintiendo la discriminación, segregación y rechazo en múltiples sectores principalmente en el laboral; los jóvenes se ven sin oportunidades de empleo y preparación que cumplan con sus expectativas de realización; los pueblos indígenas siguen en el completo abandono y miseria; las personas con discapacidad sufren el rechazo de la sociedad en general al ser considerados como una carga; y las personas de la tercera edad no son atendidas de acuerdo a sus especiales características, siguen siendo vistos como seres improductivos.

De manera optimista, el plan hace mención que una vez superada la actual crisis financiera se presenta la necesidad de que se alcancen tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al cinco por ciento anual. Se puede prestar a confusión el señalamiento citado, ya que no se especifica si se considera en ese momento que ya se superó la crisis o se esperará a que se supere para lograr la tasa fijada.

Se pretende motivar el ahorro interno y la inversión en el país, situaciones que se han presentado como difíciles de lograr a causa de la gran desconfianza imperante en el sistema económico nacional.

Se propone propiciar certidumbre y estabilidad económica a través de una estricta disciplina fiscal y cambiaria. Si consideramos que durante todo este sexenio se han presentado fuertes fluctuaciones económicas que han provocado incertidumbre en el ámbito económico nacional, es de concluir entonces que la disciplina fiscal ha sido poco practicada.

PROPUESTA DE SOLUCION

Una vez realizado todo un estudio respecto a la historia y la naturaleza jurídica de la división de poderes, de la actuación del Poder Ejecutivo Federal y concretamente del Plan Nacional de Desarrollo, se pueden precisar diversas situaciones que se presentan con la legislación actual.

En cuanto al ejercicio del poder público se precisó que de acuerdo a la teoría de Montesquieu se debe de distribuir en tres entes, mismos que realizarán cada una de las funciones que corresponden al poder público. El Poder Ejecutivo se encarga de ejecutar las leyes; el Poder Legislativo de crearlas; el Poder Judicial de dirimir controversias. Constitucionalmente, lo anterior se encuentra plasmado en el artículo 49 mismo que hace mención al Supremo Poder de la Federación que se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No obstante, existen diversos casos en los que excepcionalmente un órgano lleva a cabo una función que le corresponda a otro; o los casos en que se necesite la intervención de dos poderes para darles validez a ciertos actos, así como los casos en los que para que se presente realmente un equilibrio de los poderes se presentarán frenos que limiten las actividades de alguno de entes citados.

Históricamente el Poder Ejecutivo es el que ha predominado sobre los otros dos; basta ver las facultades plenipotenciarias que le otorgaron las diversas constituciones que ha tenido nuestro

país y que ya han sido estudiadas, con la excepción de la de 1857 que pretendió darle más fortaleza al Poder Legislativo.

Actualmente nuestra constitución indica que la planeación nacional del desarrollo le corresponde al Poder Ejecutivo Federal, sin que otro poder intervenga, lo cual debería realizar el Poder Legislativo Federal.

Por lo anterior propongo que se reformen diversas disposiciones, en especial el artículo 26 constitucional que en su párrafo tercero otorga al Ejecutivo todas las facultades para que determine la forma y medios con los que captará las opiniones de la población para la planeación, y no sólo eso, también le otorga los criterios que se aplicarán para la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo.

Asimismo, el mismo artículo 26 en el párrafo cuarto por su especial redacción ocasiona que de origen se le de una participación poco clara al Poder Legislativo.

En consecuencia, el párrafo tercero deberá tener la siguiente redacción: El Ejecutivo propondrá para la aprobación del Congreso de la Unión los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, el Congreso de la Unión determinará a través de la ley los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Asimismo, propongo que el párrafo cuarto se suprima.

Con lo planteado se observa que no se perdería el espíritu democrático que se le da al sistema nacional de planeación; al contrario, el Congreso de la Unión se integraría a él lo que ocasionaría que los diputados considerados representantes directos del pueblo pudieran intervenir decisivamente.

Se refuerza lo anterior con el cambio que ha tenido la integración del Congreso de la Unión, pues como resultado de las elecciones federales celebradas en 1997 tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores se han conformado primordialmente por personas que surgieron de un instituto político diferente al que pertenece el titular del Ejecutivo, con lo que se evitarían complicidades para la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo

Como consecuencia a la reforma constitucional también se tendría que reformar o inclusive crear una Ley de Planeación que regule las variaciones citadas.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Poder Público es la fuerza que ejerce el Estado para cumplir sus fines, y será ejercido según el artículo 49 constitucional, por tres entes creados especialmente para llevar a cabo cada una de sus funciones; el Poder Ejecutivo la emisión de actos administrativos. El poder Legislativo la función legislativa o creación de leyes. El Poder Judicial la función jurisdiccional o interpretación de la ley.

SEGUNDA.- No podrán reunirse dos o más funciones del Estado en un sólo ente, ya que se pretende evitar la centralización del ejercicio del Poder Público y lograr una plena división de poderes, salvo en los casos señalados por la propia Constitución.

TERCERA.- Se presentan diversas excepciones al principio de división de poderes las cuales se encuentran claramente señaladas en la ley, estas excepciones se presentan cuando una función es realizada formalmente por un poder, pero materialmente le corresponde a otro.

CUARTA.- El Poder Ejecutivo Federal según la Constitución vigente es ejercido por un sólo ciudadano que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTA.- A través de las diversas Constituciones Políticas que ha tenido nuestro país, el Poder Ejecutivo Federal ha tenido una predominancia sobre los otros dos poderes del Estado, que se ha dado tanto en el aspecto jurídico como en el político.

SEXTA.- Mediante las reformas realizadas en 1983 a los artículos 25 y 26 constitucionales, se considera la planeación de índole constitucional y se le otorga al Ejecutivo Federal poderes plenipotenciarios para crear y aplicar el Plan Nacional de Desarrollo.

SEPTIMA.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento jurídico en el que se plasman las políticas generales de gobierno que habrán de ejecutarse durante el sexenio que corresponda. El Poder Ejecutivo es el encargado de elaborarlo y ejecutarlo.

OCTAVA.- Es la Ley de Planeación el instrumento jurídico en el que se establecen los lineamientos específicos que regulan la elaboración y aplicación del Plan Nacional de Desarrollo, se establecen los métodos de consulta de la planeación democrática del desarrollo nacional.

NOVENA.- La Ley de Planeación solamente faculta al Poder Legislativo a hacer una revisión y una emisión de opinión del Plan Nacional de Desarrollo que le presente el Poder Ejecutivo.

DECIMA.- De acuerdo a lo señalado en la Ley de Planeación, en lo que respecta a la elaboración y aplicación del Plan Nacional de Desarrollo, no existe un pleno equilibrio de poderes, ya que si bien es cierto que es una tarea eminentemente administrativa, éste se realiza en pleno ejercicio del poder público y para cuidar el pleno equilibrio en su ejercicio, se le debe de conferir constitucionalmente al Poder Legislativo la facultad de aprobar o no el contenido del Plan, así como los procesos previos de elaboración.

UNDECIMA.- Por lo anterior, considero que existe una violación al principio de división de poderes en la elaboración y aplicación del Plan Nacional de Desarrollo por parte del Poder

Ejecutivo Federal, ya que no existe medio legal alguno que plantee un freno en el ejercicio de esta actividad, y como se ha expresado, la división de poderes no sólo implica la especialización de un ente en determinada función del Estado, sino también el freno que pueda ejercer el Poder Legislativo en el caso concreto de la planeación.

BIBLIOGRAFIA

ARTEAGA NAVA, Elíasur. *Compendio de Derecho Constitucional*. Oxford. México. 1999.

BURGOA ORIHUELA Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. 7ª ed. México. 1989.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Porrúa. México. 1998.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Porrúa. 30ªed. México. 1998.

CALZADA PADRON, Feliciano. *Derecho Constitucional Mexicano*. Harla. 2ª ED. México 1997.

CARPISO, Jorge. *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*. UNAM. México. 1977.

CARPISO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Porrúa. 4ª edición. México. 1994.

CORTIÑAS PELAEZ, León. *Derecho Administrativo*. Porrúa México. 1992.

FAYA VIESCA, Jacinto. *Rectoría del Estado y economía mixta*. Porrúa. México. 1987

FAYA VIESCA, Jacinto. *Finanzas Públicas*. Porrúa. 4ª edición. México. 1998

GUILLEN ROMO Arturo. *Planeación a la mexicana*. Nuestro tiempo. México. 8ª ed. México. 1985.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. *El Sistema Presidencial Mexicano*. UNAM. México 1988.

KELSEN, Hans. *Teoría del Estado*. Nacional. México. 1979.

- MEDINA, Hernán. y ORTIZ, Manuel. *Las instituciones jurídico-políticas de México* Cicerón. 2ª ed. México. 1949.
- MENDEZ MORALES, José. *Problemas Económicos de México*. Trillas. 2ª ed. México. 1991
- MONTESQUIEU, Charles Louis De Secondant Barón De La Brede. *Del espíritu de las leyes*. Porrúa Colección "Sepan Cuantos" No. 191. México. 1997.
- RODRIGUEZ, RAMON. *Derecho Constitucional*. UNAM. México. 1990.
- RUIZ, Eduardo. *Derecho Constitucional*. UNAM. México. 1990.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. VALADEZ, Diego. *Nuevo derecho constitucional mexicano*. Porrúa. México. 1983.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. *Antología de la Planeación en México. 1917-1985 Tomo 1 Los primeros intentos de planeación en México (1917-1946)*. Fondo de Cultura Económica. México. 1985.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Económico*. Porrúa. 4ª ed. México. 1996.
- SOCRATES. *Diálogos. La República o de lo justo*. Porrúa Colección "Sepan Cuantos..". No. 13. México. 1991.
- TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. 32ª ed. México. 1998.
- WITKER V, Jorge. *Derecho Económico*. Harla. 7ª ed. México. 1994.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Planeación.

OTROS DOCUMENTOS

Quinto informe de gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari 1993.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.