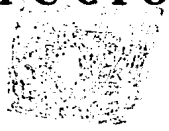


329
2ei



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**EL DERECHO ECONOMICO EN
LA CONSTITUCION**



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
SECRETARÍA DE ECONOMÍA
SECRETARÍA DE CULTURA Y FOLCLORE

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A**

ELVIA CAROLINA GOMEZ RODRIGUEZ

SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

MEXICO, D. F.

1987



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

INDICE

	PAGINA
I. ASPECTOS GENERALES.....	1
1. DEFINICION DE ECONOMIA Y DEFINICION DE DERECHO.....	2
a) Definición de Economía.....	3
b) Concepto de Derecho.....	6
2. CONCEPTO DE DERECHO ECONOMICO.....	11
3. BREVE REFERENCIA HISTORICA A LA CONSTITUCION DE 1917.....	19
II. LA EDUCACION EN EL ESTADO MEXICANO.....	30
1. LA EDUCACION EN EL ESTADO MEXICANO Y SU TRASCENDENCIA ECONOMICA.....	31
a) El Papel de la Educación.....	31
b) Breve Referencia Histórica.....	32
c) Finalidad de la Educación Nacional.....	34
d) Resumen.....	38
2. EL TRABAJO, SUS PRODUCTOS Y LA ECONOMIA..	40
a) Libertad de Trabajo.....	40
b) Excepciones a la libertad de trabajo.....	45
III. EL DERECHO ECONOMICO Y EL ESTADO MEXICANO.....	48
- INTRODUCCION.....	49
1. LA PROPIEDAD ORIGINARIA.....	51
a) Aspecto Cualitativo.....	51
b) Aspecto Cuantitativo.....	53
2. LA PROPIEDAD PRIVADA COMO DERIVADA DE LA ORIGINARIA.....	59
a) Limitaciones Constitucionales a la Propiedad privada.....	62

3.	ASENTAMIENTOS HUMANOS.....	73
4.	EL DERECHO AGRARIO COMO RAMA DEL DERECHO ECONOMICO.....	81
A.	OBJETIVOS DE LA REFORMA AGRARIA.....	81
B.	CONTENIDO ECONOMICO DE LA REFORMA AGRARIA....	82
IV.	EL CONGRESO DE LA UNION Y SUS FACULTADES.....	86
1.	FACULTADES DEL CONGRESO EN MATERIA DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LA FEDERACION.....	87
a)	Ingresos, egresos y cuenta pública.....	91
2.	EMPRESTITOS	94
3.	CONCLUSION.....	99
V.	ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO EN MATERIA ECONOMICA.....	102
1.	ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO EN MATERIA ECONOMICA.....	103
2.	LA RECTORIA DEL ESTADO.....	110
3.	LA PLANEACION DEMOCRATICA.....	116
a)	Sistema de planeación.....	118
b)	Planeación democrática.....	119
	CONCLUSIONES.....	123
	BIBLIOGRAFIA.....	126

INTRODUCCION

Las diferentes ramas del Derecho presentan caracteres que encuadran en el derecho económico.

La idea fundamental de este trabajo es enmarcar el derecho económico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nuestra Ley Fundamental en más de un precepto contiene normas de derecho económico ya que su fin es el de resolver problemas que implican un desarrollo; como por ejemplo el de establecer un sistema educativo, resolver problemas de redistribución del ingreso, de autonomía respecto del exterior, de permanencia de los hábitos de la vida democrática, En una palabra - condiciones que permitan una razonable equidad en la distribución de los beneficios sociales; centrándose en ofrecer a todos igualdad de oportunidades y de reducir las inevitables desigualdades a límites razonables de acuerdo al sistema social y al -- ámbito jurídico en que vivimos.

C A P I T U L O I
A S P E C T O S G E N E R A L E S

1. DEFINICION DE ECONOMIA Y DEFINICION DE DERECHO

Los economistas se dividen en escuelas, sus doctrinas tienen diversas denominaciones que indican las tendencias espirituales de los autores, sus variaciones se adaptan a los matices del pensamiento.

La ciencia jurídica no admite doctrinas ni partidarios, estudia los hechos sin tendencias, pues los examina únicamente en sus relaciones con el derecho; dicta un juicio sobre las leyes, pero este juicio sólo concierne a la técnica de las instituciones y a las reglas jurídicas. Usa términos cuyo sentido está fijado a un largo pasado, tiene una experiencia de los hechos humanos, que ha ido adquiriendo y le ha sido transmitido a través de los siglos.

"Es fácil discutir acerca de lo individual y lo social, de la empresa y de la comunidad, del dirigismo y de la nacionalización. Pero hay que recordar constantemente que los medios de reglamentar la actividad de los hombres son limitados, que las obligaciones y sanciones no son fáciles de imponer: que hay leyes inaplicadas y otras inaplicables". (1)

Antiguamente se preguntaban si el derecho es un arte o una ciencia. La economía quiere ser una ciencia para que el mundo funcione según leyes científicas. El derecho se conforma de buena gana con no ser más que el arte de conducir a los hombres.

Ripert nos dice en su obra que los juristas no sabrían

(1) RIPERT Georges. Aspectos Jurídicos del Capitalismo Moderno. Ediciones, jurídicas Europa - América-. Argentina. - 1979 Introducción.

aplicar ni interpretar las reglas de derecho si no conocieran - la economía, el derecho quedaría incompleto si se redujera a -- ser una escuela de exégesis y, sin embargo, no se podría estu-- diar la actividad productora de los hombres si se ignora a tra-- vés de que instituciones se ejerce.

"Las relaciones entre los hombres no son derivadas de la naturaleza de las cosas. Las crean los hombres que también las pueden modificar. Las reglas jurídicas forman el primer -- elemento de la vida económica, sin él no se podrían estudiar la producción y la repartición de riquezas". (2)

a) Definición de Economía. Desde el Siglo XIV se vine usando el nombre de economía para designar el orden de la vida humana. "El orden o la regularidad de una totalidad cual- - quiera, ya sea una casa, una ciudad, un estado o el mundo". -- (3)

Se considera a la economía como la virtud del ahorro, - e inmediatamente y con cierta extensión, como orden de la con- ducta que conduce a ese resultado, así decimos que una persona es económica cuando reduce sus necesidades al mínimo. Cuando - tiene normalizada su vida material. De algún tiempo a esta parte suele emplearse la frase: cuestión o problema económico como sinónimo de social, por ejemplo, para expresar ese estado de relaciones entre el patrón y el obrero; entre el que contamina y el que sufre las consecuencias; entre el que contribuye y el -- que presta los servicios públicos, etcétera. Que, con ser de - todas las épocas, caracteriza indudablemente a la contemporánea,

(2) RIPERT, Georges. Op. cit., Introducción.

(3) Ibidem. Introducción.

comprendiendo dentro de dicha frase cuanto se reclama y se hace para mejorar la situación de la sociedad en los múltiples aspectos que abarca. También se usa con frecuencia la locución de - intereses económicos en el sentido de cuanto atañe a la vida industrial de un país. A poco familiarizado que esté uno con estas frases se advertirá que el fondo de todas ellas contienen - la idea de orden, normalidad, gerencia o administración de cosas materiales.

Aristóteles da a la palabra "oikos-nomos" la significación de "método para la adquisición de rentas" y describe cuatro especies de ellas: real, satrápica, política y doméstica.

Xenofonte, en un diálogo en el que figura Sócrates, -- discurrendo sobre economía, piensa de ella que es una ciencia distinta e independiente, como la medicina y la arquitectura y hace notar que "oikos" no equivale a casa sino a toda la propiedad de un hombre.

Mac Leod ha estudiado con escrupulosidad la etimología de la palabra economía en obras de Homero, Herodoto, Demóstenes, Lisias, Xenofonte y le atribuye la significación que da éste último; si ahora recordamos que "nomos" equivale a orden, gobierno, administración; la etimología de economía sería orden, arreglo, norma de la propiedad, y no dirección o administración de la casa.

Los seres van gradualmente ascendiendo en la escala de la creación hasta llegar al hombre, que tiene propiedades inherentes a su compleja naturaleza. Entre ellas se da la económica, que es una de las propiedades de relación, que se caracteriza ante todo por ser de medio a fin, puesto que toda actividad supone un fin (el bien particular), y el hombre es activo en todas las manifestaciones de su vida.

El fin económico, en cuanto fin, consiste en la satisfacción de las necesidades de esta índole y por tanto humano - corporales. El medio económico ha de ser también humano-material, y en tanto que domina el primer elemento se llama servicio, y bien, en cuanto se acentúa el segundo: constituyendo esta relación la función económica llamada consumo.

Una vez que el medio indispensable para el fin exige - por su propia naturaleza -humano-corporal- que en su producción entren: el hombre (sujeto) y la naturaleza (objeto) viniendo a ser el resultado de la relación que entre ellos se establece y en la que aquél trabaja - ejercita su actividad- ayudado eficazmente por el instrumento económico (capital) y ésta aparece capacitada para recibir la acción humana.

La escuela fisiocrática, o sea, régimen de la naturaleza, tiene una influencia exagerada en la relación económica; -- mientras que la industrialista mantiene el sentido contrario, - o sea, el predominio del trabajo humano.

La relación de medio a fin es de todos los hombres, pero la de sujeto a objeto, únicamente pueden realizarla los productores, para hacer posible que esta relación particular tenga el efecto necesario o que sea determinante de medio a fin, se da entre los hombres una tercera relación económica de cambio, -- tan general como la primera puesto que todos la practicamos en mayor o menor escala, y que consiste en obtener el medio por -- virtud de la entrega del otro medio, función ésta que tiene su esfera propia en la sociedad, que no es otra cosa sino un gran cambio de servicios: la correspondencia mútua de las necesidades con las facultades; por donde esta relación se verifica de hombre a hombre.

Recogiendo los datos anteriores, pueden definirse la -

economía como el orden de relaciones del hombre con la naturaleza material y con los demás hombres para procurarse los medios que han de aplicarse a la satisfacción de las necesidades humanas.

b) Concepto de derecho. La palabra derecho proviene del latín "directus" que equivale a directo. La semántica nos indica que derecho es la facultad natural del hombre para hacer lo que legítimamente le conduce a los fines de su vida. La facultad de hacer o exigir todo aquello que la ley o la autoridad establece en nuestro favor o que el dueño de una cosa nos permite de ella. Derecho es el conjunto de principios, preceptos y reglas a que están sometidas las relaciones humanas en toda sociedad, y a cuya observancia pueden ser compelidos los individuos por la fuerza.

"En sentido general y fundamental, la técnica de la coexistencia humana, o sea la técnica dirigida a hacer posible la coexistencia de los hombres, es el derecho" (4). Como técnica el derecho se concreta a un conjunto de reglas (leyes o normas), y tales reglas tienen por objeto el comportamiento recíproco de los hombres entre sí.

En la historia del pensamiento jurídico se han sucedido cuatro concepciones fundamentales en torno al derecho: 1) la que considera el derecho positivo como fundado sobre un derecho natural eterno, inmutable y necesario; 2) la que considera al derecho fundado en la moral y, por lo tanto, lo considera como una forma disminuida o imperfecta de moralidad; 3) la que reduce al derecho a la fuerza, o sea a una realidad histórica políticamente organizada. 4) la que considera el derecho como una

(4) Diccionario Anaya de la Lengua. Ed. Fondo de Cultura Económica. Méx. 1981.

técnica social.

a) El derecho natural: La observación de la disparidad y del contraste de los derechos vigentes en las distintas sociedades humanas y del carácter imperfecto de tales derechos condujo a la noción de un derecho natural como fundamento o principio de todo derecho posible, o sea, como condición de su validez. El derecho natural es la norma constante e invariable que garantiza infaliblemente la realización del mejor ordenamiento de la sociedad humana; el derecho positivo se ajusta más o menos, pero nunca por completo, al derecho natural, porque contiene elementos variables y accidentales que no son reconducibles a éste.

El derecho natural es la perfecta racionalidad de la norma, o sea la perfecta adecuación de la norma a su fin, que es la posibilidad de garantizar la posibilidad de la vida asociada. Los derechos positivos son realizaciones imperfectas o aproximativas de esta normatividad perfecta.

En una fase antigua, el derecho natural es la participación de la comunidad humana en el orden racional del universo. Según los estoicos, la participación de los seres vivientes en la sociedad se efectúa por medio de la razón en los hombres y por medio del instinto en los animales, pero en todos los casos el derecho es entendido como participación en el orden universal que es derecho mismo o es de dios.

Antifon aseguraba que todas las leyes son puramente convencionales y por tanto contrarias a la naturaleza y que el mejor modo de vivir es seguir a la naturaleza, reservando a las leyes sólo un respeto formal. Ideas parecidas a éstas son expresadas en algunos diálogos de Platón: Calicles en el *Georgias* y Trasímaco y Glaucón en la *República*. En esta concepción so-

fista se acentúa el carácter utilitario del derecho natural.

Epicuro decía que el derecho natural es una convención inventada por los hombres con vistas a su utilidad, o sea para no dañarse recíprocamente. Los escépticos sostenían con Carneades que "Los hombres sancionaron el derecho para su propia utilidad y se dirigen guiados hacia la utilidad por la naturaleza". (5)

Platón definió el derecho al definir la justicia como aquello que hace posible a un grupo cualquiera de hombres estar juntos y obrar con una finalidad común. Aristóteles clasifica como derecho las relaciones de una coexistencia justa, o sea, racionalmente perfecta, según Aristóteles el derecho es lo que puede crear y conservar, en todo o en parte, la felicidad de la comunidad política.

Los estoicos hicieron explícito el fundamento del derecho natural identificándolo con la justicia y la justicia con la razón. Los juristas romanos elaboraron una doctrina del derecho parecida a la de los estoicos: Gayo en sus instituciones afirmaba que existe un derecho de gentes (*ius gentium*) universal, que comprende principios reconocidos por toda la humanidad, tales principios han sido enseñados a los hombres por la razón natural y, por tanto, son inherentes del género humano.

Para San Agustín el derecho natural es lo que no ha sido generado por una opinión sino por una fuerza innata inserta en nosotros, como para la religión es la piedad. Santo Tomás considera el derecho natural como instinto y como razón al mismo tiempo. Así, en la natiguedad y la edad media, el derecho -

(5) ABBAGNANO, Nicola. Diccionario de Filosofía. Ed. Fondo de Cultura Económica. Méx. 1983. p. 51, 52.

natural conservó su función de fundamento del derecho positivo.

En una fase moderna el derecho natural es la disciplina racional indispensable a las relaciones humanas, dejando de ser un camino por el cual las comunidades humanas pueden participar en el orden cósmico o contribuir a él, para convertirse en una técnica racional de la coexistencia. Los principales representantes de esta corriente son Grocio, Locke, Hobbes y Spinoza.

b) El derecho como moral. Uno de los principales representantes de esta doctrina es Kant que afirma que el fundamento del derecho es reconocido en la moral y el derecho mismo es entendido como una forma imperfecta de moralidad.

Kant hizo la distinción entre legalidad y moralidad -- "el puro acuerdo o desacuerdo de una ley, sin referencia al que mueve la acción misma, se denomina legalidad (conformidad con la ley) en tanto que cuando la idea del deber, derivada de la ley, mueve al mismo tiempo a la acción, se tiene la moralidad (doctrina moral). Por lo tanto, el derecho es "el conjunto de las condiciones por medio de las cuales el arbitrio del uno puede acordarse con el arbitrio del otro según una ley universal que puede ser representado como una obligación general y recíproca de manera que derecho y facultad de obligar significan la misma cosa". (6)

c) El derecho como fuerza. Según Hegel, el derecho es una existencia general, es decir, una libertad realizada en instituciones históricas que no tienen nada que ver con el arbitrio individual. El individuo está sin defensa frente al esta

(6) Delgado Ocando Manuel. Lecciones de Filosofía del Derecho. Publicaciones de la Universidad Nacional de Zulia. Venezuela 1957. pp. 69 a-73.

do o el derecho positivo; no puede desobedecerlos, ni siquiera puede discutirlos, pues discutiéndolos no harían más que oponer las exigencias de su entendimiento "finito" a la racionalidad - infinita de la historia. El estado tiene siempre la razón. Al derecho no le queda desde este punto de vista, nada más que la fuerza.

Savigny considera al estado como "la manifestación orgánica del pueblo" (7), ve en el derecho un espíritu del pueblo que halla su realidad en la voluntad común del pueblo mismo.

La concepción del derecho como fuerza niega al derecho natural, porque niega todo deber ser, porque considera al derecho sólo como fuerza realizadora.

d) El derecho como técnica social. Esta corriente -- tiende a prescindir de todo ideal valorativo y por lo tanto de la misma noción de justicia. El derecho natural como delinea-- ción normativa de una condición perfecta, es, desde este punto de vista, una mera ficción y el único derecho legítimo es el po-- sitivo, ya que puede ser objeto de consideraciones científicas. El derecho positivo es un instrumento para el logro de algunas finalidades y, como todo instrumento se puede juzgar con refe-- rencia a su eficacia, esto es, a su capacidad para garantizar - un orden de la sociedad humana,; bajo este aspecto el derecho - debe ser reconocido como un deber ser, o sea, como una reglamen-- tación del comportamiento humano, a la cual el comportamiento - puede, de hecho, no ajustarse. Kelsen es el más importante sos-- tenedor actual de esta teoría, para él el derecho es la "técni-- ca social específica de un ordenamiento coercitivo". (8)

(7) *Ibidem.* pp. 82 a 85.

(8) KELSEN, Hans. *Teoría Pura del Derecho.* Edit. Universita-- ria de Buenos Aires EDUEBA. Argentina 1965. pp. 43 y sigs.

e) Entre las múltiples concepciones de derecho que se han dado a través de la historia un significado que esté conectado con la economía es el del derecho como ordenamiento normativo, es decir, como conjunto de normas de conducta y de organización que constituye una unidad, que tienen por contenido la -reglamentación de relaciones fundamentales para la convivencia del grupo social, como son las relaciones económicas. Así como la reglamentación de los modos y las formas con que el grupo social reacciona a la violación de las normas, es decir, la sanción, que tiene como fin mínimo el impedimento de las acciones destructivas del conjunto social y la solución de los conflictos que amenazan con hacer imposible la subsistencia del grupo, en suma la consecución y el mantenimiento del orden y la paz social.

2. CONCEPTO DE DERECHO ECONOMICO

El término derecho económico se utilizó por primera vez en 1920 en Alemania por Nussbaum, en su obra Das neu - - - deutsche Wirtschaftsrecht. Años después, Hedemann dió mayor -determinación a la existencia de la denominación "derecho económico" en sus obras Reichsgericht und Wirtschaftsrechts publicada en 1929 y Deutsches Wirtschaftsrecht en 1939.

La traducción del término creado en Alemania por estos autores y sus seguidores: "wirtschaftsrecht" no es otra que la de derecho económico; así, nace la denominación de una materia que no se tiene duda de existencia, aun cuando su organización, contenido y por tanto su concepto sea materia de polémica.

Como la estructura y concepto del derecho económico -han sido sumamente discutidos, Santos Briz nos dice que pueden establecerse dos corrientes de opinión que no son incompatibles, sino que responden a significados diferentes: a) La que com-

prende la regulación jurídica de la economía en sentido amplio, tanto en su aspecto público, como privado, los principales representantes de esta tendencia son Goldschmidt, Erler y Huber.- A partir de esta corriente Briz dice que derecho económico es - "el conjunto de normas jurídicas que se refieren a la regulación de las relaciones económicas". (9)

b) La que comprende un sistema jurídico en el que la economía está presente: "sin llegar a constituir una nueva rama de la ciencia jurídica" o constituyendo "un simple fenómeno del espíritu económico de la época, que repercute tanto en lo público como en lo privado y cuyo estudio requiere una verdadera tarea metodológica". (10)

También refiriéndose al concepto de derecho económico Olivera (11) señala dos grandes corrientes:

a) Si el derecho es una fase en el desarrollo histórico del derecho objetivo, o si es un campo diferenciado en el interior del derecho objetivo.

b) Si es un campo diferenciado en el interior del derecho objetivo, cual es el criterio más apropiado para establecer la diferenciación con los otros sectores jurídicos.

La primera de estas corrientes tiene como representante de Hedemann (12) ya que afirma que el derecho económico es - el "ordenamiento jurídico total, en cuanto está prevalentemente

(9) BRIZ, Santos. Derecho Económico y Derecho Civil. Edit. - Revista de Derecho Privado. Madrid, 1963. Prólogo p. XX.

(10) Ibidem, Prólogo. p. XX.

(11) OLIVERA, Julio H.G. Derecho Económico, Conceptos y Problemas fundamentales. Ediciones Macchi. Argentina, 1981. p. 5.

(12) Ibidem, pags. 5 y sigs.

fundado sobre consideraciones económicas"; equipara el derecho natural y el derecho económico "como centro de visión del mundo", cada uno en su época, señala además que el método del derecho económico es el estudio de los hechos reales de la vida.

Así Hedemann hace prevalecer el aspecto económico sobre el jurídico, ya que gran parte de las normas sancionadas diariamente tienen como fin la solución de problemas de carácter económico. M.R. Palacios nos dice que "Olivera, se considera partidario del concepto del derecho económico según la concepción de Hedemann, y la amplía marcando más claramente la relación que renueva los principios jurídicos". (13)

La segunda corriente es explicada por Olivera valiéndose de diversos autores según el criterio que utiliza cada uno de ellos para diferenciar el derecho económico de otros sectores jurídicos: Siburu, que se vale del objeto; Hug, por el sujeto; Moenckmeier y Cottely, por el sentido; Lautner, por el sentido; Bwert, hace la diferenciación por el marco institucional.

Siburu hace la diferenciación por el objeto, afirma que los hechos sociales están sometidos al derecho, por lo tanto son hechos jurídicos, incluyendo a los hechos económicos, por lo que estos hechos revisten doble carácter: económico-jurídico, cuya regulación especial es la legislación del derecho económico.

Siburu, dice Olivera, afirma que la legislación del derecho económico produce un derecho individualmente considerado,

(13) PALACIOS Luna, Manuel R. El Derecho Económico en México. Edit. Porrúa. México, 1985 p. 9.

así se da el derecho de la producción, derecho de la distribu--
ción, derecho de la circulación y derecho de consumo.

Olivera, acepta la teoría de Siburú con la ventaja que representa determinar la individualidad del derecho económico - en el sistema de derecho, pero, la encuentra en detrimento de la heterogeneidad del material jurídico que emplea para determi--
nar la especialidad del derecho económico. Permite una unidad de principios, y, el derecho económico no puede convertirse en una unidad de materias inconexas y la unidad de principios tiene como condición la unidad del objeto regulado, lo cual es - - aceptado por el mismo Siburú al afirmar que "el derecho económi--
co asegurará al hombre el objeto de la libertad" ya que en el - derecho económico hay algo más que una simple conexión objetiva. El maestro M.R. Palacios agrega que Siburú incurre en el error de confundir el derecho de la economía, con el derecho económi--
co, pues no define la especificidad del derecho económico.

Olivera cita al autor Alemán Hug, como representante - de la tendencia a diferenciar el derecho económico por el sujeto que reglamenta. Hug, incluye en el derecho económico todas las normas de derecho público y privado, que rigen la existen--
cia y actividad de las empresas económicas, tomando en cuenta - la estructura, organización, actividades y relaciones jurídicas de esta entidad, a lo que, Olivera opone su criterio, diciendo que hay otros sujetos del derecho económico que no se agotan en la empresa. Otros autores que determinan el derecho económico por el sujeto-empresa, son Káskel, Lehman y Kiraly. Todos - - ellos afirman que siendo la empresa un centro de la vida económica, debe constituir el punto de partida del derecho económico, teniendo en cuenta las reglas jurídicas de la circulación de la mercancía y del crédito, los seguros y de los derechos públicos administrativos, así como su funcionamiento, relaciones y diso--
lución.

Olivera nos dice que, el derecho económico no se agota en la empresa, a lo que M.R. Palacios agrega que, "Las transferencias de la empresa contemporánea, son tan profundas y variadas, que afectan a ramas del derecho más allá de las puramente económico-empresarial". (14).

El derecho económico es determinado por el sentido según Moenckmeier, autor que cita Olivera. Moenckmeier nos dice que la conducción activa, de todas las zonas de la vida económica, requiere de impulsos vitales y fuerzas de confirmación, como es el credo económico, que en alianza con la política económica, crean con ella la forma de economía nacional.

El derecho económico procura la seguridad del derecho en el ámbito de la economía. Así, la política económica, el derecho económico y el credo económico trabajan para lograr los fines de depurar la economía de violencia y arbitrariedad, y logran el derecho que tiene toda comunidad de mantenerse a sí misma.

Cottely distingue, entre derecho como norma coactiva y las ideologías que lo sustentan, clasificando los sectores del derecho en derechos políticos y derechos económicos, dentro de los cuales se incluyen una esfera pública y otra privada. Al hablar de ideologías Cottely parece atribuirles el significado de valoraciones. La ideología del derecho político, responde al concepto cabal de la palabra, mientras que, la de derecho económico es realidad que se corporiza en resultados concretos, materiales, producción de bienes, etc.

Olivera nos dice que Moenckmeier se contradice al afir

(14) PALACIOS Luna, Manuel R. Op. cit. p. 11

mar en primer término, que el derecho económico representa el orden y la seguridad, negando esto con la afirmación de que, el derecho económico recibe su misión de los eternos principios jurídicos. Respecto a Cottely, Olivera nos dice que la ideología económica no es elemento suficiente para unificar el contenido del derecho económico.

Lautner, cita Olivera, ve al derecho económico como -- derecho de la dirección económica, distinguiendo entre la dirección simple y la múltiple; la mediata e inmediata, y, entre dirección directa y dirección a distancia. La crítica que hace -- Olivera es que "toda norma de derecho económico es una medida -- de dirección, pero no toda dirección económica es una norma jurídica" (15), ya que una medida de dirección económica puede -- consistir simplemente en un acto de gestión sin carácter imperativo o normativo. M.R. Palacios agrega: "las medidas de dirección en el proceso económico, pueden ser, de las personas morales económicas privadas o del estado. Se acerca dicha teoría a la que limita el derecho económico, a todas las intervenciones del estado en la economía y a los órganos que deben practicarlas". (16)

La diferenciación por el marco institucional tiene como representante principal a Goldschmidt, el cual, según Olivera, acentúa únicamente la sustancia institucional del derecho económico. Diferencian el derecho económico por la inherencia a un sistema económico; la específica organización económica -- querida y permitida por el estado. Olivera critica diciendo -- que: la organización es de conveniencia para el derecho económico, pero no de esencia, y que los supuestos institucionales del derecho económico, pueden existir sin necesidad de una organiza

(15) OLIVERA, Julio, H. G. op. cit., p. 17.

(16) PALACIOS, Luna Manuel R. Op. cit. p. 13.

ción especial de las fuerzas económicas. El maestro M. R. Palacios complementa esta crítica agregando: el pensamiento de este autor corresponde a las tendencias políticas de su gobierno en un estado totalitario, en el que se perdía la libertad individual y el proceso económico caía totalmente en manos del estado.

Para Bwert, nos dice Olivera, el derecho económico es "la articulación de la economía en comunidad". Según Bwert al estado sólo le interesa la conducción de la economía, con lo cual, se realiza el principio "la utilidad común prevalece sobre la utilidad individual". (17)

Olivera critica a Bwert diciendo que, resulta inadecuado, para definir una estructura institucional objetiva como es el derecho económico, el tomar en cuenta la articulación de la economía con la comunidad, ya que ésta se da por la fuerza del espíritu, que no está dentro de una inteligencia calculadora -- con un fin utilitario, como lo está la economía, por lo tanto -- "choca inevitablemente toda caracterización del derecho económico como derecho de la comunidad".

A partir de todo lo anterior, Olivera, considera en su obra, que el estudio del derecho económico debe ser a base de un "criterio plural o sintético" que tenga en cuenta el marco institucional, el objeto, el sujeto y el sentido de normas, y llega a la conclusión de que el derecho económico es "el sistema de normas jurídicas que en un régimen de economía dirigida (marco institucional) regulan las actividades de mercado (objeto) de las empresas y otros agentes económicos (sujeto) para -- realizar metas y objetivos de política económica (sentido). --

(17) OLIVERA, Julio H. G. Op. cit., p. 21.

Así como también, las "normas complementarias de carácter formal o penal, destinadas a asegurar la efectividad de aquéllas regulaciones".

Radbruch dice que el derecho económico aparece cuando el legislador observa las relaciones económicas, predominantemente, desde el punto de vista del interés económico general, - es decir, desde su valor económico. "El derecho económico surge cuando el estado no deja actuar las fuerzas económicas como libre actividad privada, sino que, trata de dominar las leyes sociológicas mediante normas jurídicas". Para Radbruch, el derecho económico es "el derecho de la economía organizada". (18)

Para el francés Robert Savy, cita M. R. Palacios, (19) derecho económico es "el conjunto de reglas tendientes a asegurar, en un momento y en una sociedad dados, un equilibrio entre los intereses particulares de los agentes económicos privados y públicos y el interés económico general". Para Laubaderé el derecho económico se determina de la manera siguiente: "reteniendo la noción de derecho público de la economía" afirma que "el derecho público económico es el derecho aplicable a las intervenciones de las personas públicas en la economía y a los órganos de esa intervenciones".

El maestro R. Palacios critica a estos autores: Savy - limita el derecho económico al referirlo a simples intervenciones del estado, igual lo hace Laubaderé, el cual, además reduce el derecho económico al derecho público.

Para concluir este apartado podemos decir que el dere-

(18) RADBUCH, G. Introducción a la Ciencia del D. Edit. Revista de Derecho Privado. Madrid 1930, p. 109

(19) PALACIOS, Luna Manuel R. Op. cit., p. 16.

cho económico se ha desarrollado de un modo prodigioso, se inspira en principios que han motivado en todos los países una legislación especial, que forma un derecho nacional; en conformidad con el carácter nacionalista de la economía moderna, basada en el ideal de que cada país debe bastarse a sí mismo. Este derecho se ha desarrollado en las direcciones establecidas y organizadas por el Estado para regular las relaciones entre la economía y el derecho y las condiciones de la primera, dando lugar a lo que se ha llamado derecho económico.

3. BREVE REFERENCIA HISTORICA A LA CONSTITUCION DE 1917

La organización nacional ha sido tema de debates desde 1823 en que se vio la necesidad de dar al poder público una forma adecuada, en armonía con los derechos de los individuos.

En una serie de vicisitudes se llegó a la Constitución que hoy nos rige. Formada en una época de turbulencia, los legisladores constituyentes debían tener presente las directrices de seguridad, igualdad, justicia y libertad (20) ya que legislaban para hombres que formaban la sociedad y para los estados; - procuraron pues, asegurar la libertad individual de los primeros y los derechos de los segundos.

Al darse cuenta Díaz, que empieza a manifestarse la in conformidad, afirma oficialmente y públicamente el permiso para - - crear nuevos partidos políticos para la próxima campaña electoral con el fin de calmar los ánimos subversivos. Así, nacen va

(20) CARPIZO Jorge, Constitución de 1917, Edit. Porrúa México 1981, p.p. 19 y sigs.

rios partidos de oposición: el Partido Liberal que el 1° de julio de 1906 expide un plan, cuyos puntos principales en la exposición de motivos fueron: que el pueblo debe vigilar la actuación de sus gobernantes; supresión de las escuelas del clero, - instituyendo las escuelas públicas, exponiendo la importancia de los años de enseñanza en el niño, ya que son la base del fortalecimiento de un pueblo; que el trabajo manual de los niños debía incrementarse, para que en algún momento posterior se especialicen en algún arte u oficio; la necesidad de que los extranjeros aceptaran la "cláusula calvo" respecto a sus bienes raíces; darle la importancia que merece a la miserable situación del obrero y del campesino; asegurarle al obrero un nivel digno de vida y establecer el salario mínimo de acuerdo al costo de la vida por regiones en la república; la equitativa distribución de la tierra y la riqueza; cada hombre debía hacer -- producir su terreno, si no perderlo; la restitución de ejidos a los pueblos que han sido despojados de ellos es de clara justicia y se prohíbe su enajenación para evitar un nuevo acaparamiento de tierra; abrir fuentes de trabajo a todos aquéllos que se expatriaron por la dictadura; la creación del Banco Agrícola para dar a los campesinos refacciones y avíos; hacer de las zonas fronterizas puertos libres para el comercio.

Los puntos concretos por realizar según este plan fueron: período presidencial de cuatro años, no reelección para -- presidente y gobernadores de los estados, sino hasta después de dos períodos posteriores al suyo; libertad de palabra y prensa; abolición de la pena de muerte, excepto para traidores a la patria; establecer escuelas primarias; enseñanza laica y obligatoria; jornada máxima de trabajo de ocho horas y salario mínimo -- para poder llevar una vida digna; regulación de trabajo en todos sus aspectos; supresión de impuestos al capital de cien pesos, con excepción de negocios nocivos; gravar los artículos de lujo; hacer práctico el juicio de amparo; supresión de jefes po

líticos y reforzamiento del municipio.

El Partido Democrático fue el primer partido político-formal, se fundó el 22 de enero de 1909, día que celebraron su primera asamblea; sus miembros eran Benito Juárez Maza (presidente), Manuel Calero y Jesús Urueta. Su plan expedido el 1° de abril de 1909 estaba ligado al porfirismo, es decir, compartía los principios porfiristas en su totalidad.

Surge también el Partido Antirreleccionista, dirigido por Francisco I. Madero y Emilio Vázquez Gómez. Para ganar - adeptos, Madero realiza giras a Campeche, Progreso Tampico y Monterrey. En 1909 visita Querétaro, Guadalajara, Colima, Manzanillo, Mazatlán, Culiacán, Alamos, Nogales, Chihuahua, Torreón; ambas giras terminan en San Pedro de las Colonias.

El 15 de abril de 1910 el Partido Antirreleccionista postula a Madero y a Emilio Vázquez Gómez como presidente y vicepresidente, por este partido; así el candidato a la presidencia inició su gira electoral por Puebla, Guadalajara, San Luis Potosí, Saltillo, Monterrey, siendo en esta última ciudad donde Madero fue detenido, acusado de haber ayudado a la fuga de Roque Estrada, que había pronunciado un discurso contra la tiranía.

Díaz se empeñó en reelegirse designando como vicepresidente para sustituirlo a Ramón Corral V. Después de los sufragios, Madero y Vázquez Gómez salieron bajo fianza, y el partido Antirreleccionista solicita a la Cámara de Diputados se nulifiquen las elecciones que en fraude otorgaron a Díaz la presidencia y a Corral la vicepresidencia, para gobernar el país hasta el 30 de noviembre de 1916. El 5 de octubre de 1910 Madero expide el Plan de San Luis Potosí con el cual inicia el movimiento armado. Lo más importante del plan se encuentra en el -

artículo 3º, párrafo tercero: "Abusando de la Ley de Terrenos - Baldíos, numerosos propietarios, en su mayoría indígena han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo del Area de Fomento, o por fallo de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de -- que se les despojó de un modo arbitrario, se declaran sujetos a revisión disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo inmoral o a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios a quienes pagarán también - una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en los casos en que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes - de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquéllos en cuyo beneficio se verificó - el despojo".

Fue en virtud de que todas las elecciones favorecieron oficialmente a Porfirio Díaz que se dió lugar a una agitación - creciente en el pueblo lo que se reprimió adoptando medidas violentas como el ataque a la casa de Aquiles Serdán en Puebla, en noviembre de 1910. Brotaron en todos los puntos cardinales -- del país movimientos revolucionarios.

Así, mientras "la campaña mexicana volvía a sentir en su seno los cuerpos calientes que con rapidez se enfriaban, - - unas batallas ganaban los revolucionarios, otras el ejército federal. Se tomaban algunas ciudades y después las reconquista--ban las fuerzas adictas a Díaz". (21)

Madero se estableció en Ciudad Juárez y la declaró capital provisional de la República e integró su gabinete. En -- esos momentos se hacían en la ciudad de México manifestaciones - a fin de que el General Díaz presentara su renuncia, y el 25 de

(21) Ibidem. p. 42.

mayo de 1911 Díaz embarcó para Europa. Entonces fue nombrado - presidente provisional de la república don Francisco León de la Barra.

Madero suprimió el Partido Nacional Antirreeleccionista y creó el Partido Constitucional Progresista, postulándose - al mismo Madero como presidente y a Pino Suárez como vicepresidente; después de las elecciones, Madero rindió su protesta ante el Congreso como presidente constitucional de México, el 6 - de noviembre de 1911. Madero no realizó cambios oportunos en - la administración pública, lo que generó un grupo de inconfor-- mes; entre ellos estaba Zapata, que descontento con la pasivi-- dad de Madero, en cuanto a lo prometido en el Plan de San Luis Potosí, expide el Plan de Ayala que desconocía a Madero como -- presidente, y reconocía a Pascual Orozco como jefe de la revolu-- ción, y, si éste no aceptaba, a Zapata. El Plan de Ayala tiene un contenido primordialmente agrario: expropiación de la tierra a los que no tuvieran títulos de propiedad e indemnización para los que los tuvieran, la tierra es de quien la trabaja. Las -- condiciones de vida de los trabajadores obreros no cambiaron - durante la administración de Madero ya que se reprimieron las - huelgas y el descontento se generalizó.

El 18 de febrero, con el Pacto de la Ciudadela, se des-- conoció a Madero como presidente constituyendo a Huerta como je-- fe del ejecutivo provisional. Madero y Pino Suárez presentan - su renuncia el 19 de febrero de 1913 y fueron asesinados el 22 de febrero del mismo año.

Siendo gobernador de Coahuila, Carranza recibió el men-- saje que Huerta mandó a todos los gobernadores: "Autorizado por el Senado he asumido el Poder Ejecutivo estando presos el presi-- dente y su gabinete". Carranza influyó en los diputados loca-- les para desconocer el gobierno de Huerta ya que era ilegítimo,

porque el Senado no tenía facultades para nombrar a un presidente sin que se llevaran a cabo elecciones. Así, el congreso local del estado de Coahuila decretó: "Artículo 1°. Se desconoce al general Victoriano Huerta en su carácter de Jefe del Poder - Ejecutivo de la República, que dice él le fue conferido por el Senado, y se desconocen también todos los actos y disposiciones que dicte con ese carácter.

Artículo 2°. Se conceden facultades extraordinarias - al ejecutivo del Estado en todos los ramos de la administración pública para que suprima los que crea convenientes y proceda a armar fuerzas para coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional de la República.

Económico. Excítese a los gobiernos de los demás Estados federales, rurales y auxiliares de la Federación, para que secunden la actitud del gobierno de este Estado". (22)

En virtud de la autorización que le otorgó el congreso de su estado, Carranza organizó sus fuerzas con un empréstito - que habfa solicitado a los bancos locales. El 25 de marzo de - 1913 llega carranza a la Hacienda de Guadalupe y comienza así - el movimiento revolucionario para la restitución del orden constitucional de 1857.

Muchos de los principios económico-sociales de la Constitución de 1917 se encontraban ya incluidos en la de 1857. El Congreso Constituyente de Querétaro sólo llevó a cabo una revisión de la constitución anterior.

La primera parte de la revolución es el derrocamiento

(22) Universidad Nacional Autónoma de México, Historia documental de México, Vol. I (México: Instituto de Investigaciones Históricas, 1964) p. 471.

del régimen del porfiriato y al concluir esta etapa sólo hicieron a la Constitución dos sencillas reformas que modificaron los preceptos directamente relacionados con el movimiento de 1910: el 27 de noviembre de 1911 se restableció la no reelección absoluta del presidente y vicepresidente de la república, y el 26 de abril de 1912, se decretó el sistema democrático de sufragio directo a todos los ciudadanos para elegir sus gobernantes.

El Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 se refirió a restablecer el orden constitucional mediante el derrocamiento de Victoriano Huerta, sin anunciar ninguna alteración a la Constitución de 1857.

En el decreto de 12 de diciembre de 1914 expedido por don Venustiano Carranza se establece un programa de medidas políticas, económicas y sociales: Artículo 2°. "Se podrán en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, exceptuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un cese equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para la organización de un nuevo sistema del poder judicial independiente, tanto en la federación como en los estados; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, agua, bosques y demás recursos naturales del país y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que

garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República y en general todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la -- ley". (23)

En este artículo segundo se da lugar a reformas en materia económica principalmente, así como también la cuestión social. Las reformas políticas sólo se dan para garantizar la -- verdadera aplicación y observancia de la constitución de la república.

Los artículos cuarto y quinto de este decreto establecían que al triunfo de la revolución se convocaría a elecciones al congreso de la unión, al que se le someterían las reformas expedidas y puestas en vigor, con el fin de que el congreso ratificara o complementara y elevara a carácter constitucional to dos aquéllos preceptos que debieran tenerlo.

Llevando a cabo el programa del artículo segundo, el - 25 de diciembre de 1914 se reformó el artículo 190 constitucional, estableciendo el municipio libre, que después constituyó - la esencia del artículo 115 constitucional.

El 9 de enero de 1915, se adicionó la fracción X del - artículo 72 de la constitución, relativo a las facultades del - Congreso de la Unión, estableciéndose que en toda la república se podía legislar en materia del trabajo. Se expidió la Ley de 6 de enero de 1915 en cumplimiento a lo establecido por el artículo segundo del mencionado decreto carrancista que constituyó - el ordenamiento básico en la reforma agraria que después fue de clarada en el artículo 27 de la constitución, quedando elevada-

a rango constitucional.

Por decreto de 14 de septiembre de 1916, Carranza convoca a una asamblea constituyente para culminar así el triunfo del movimiento revolucionario. En este decreto Carranza plantea el problema jurídico de la sanción definitiva de todas aquellas medidas adoptadas durante la lucha, considerando: "Qué el único medio de alcanzar los fines indicados es un Congreso Constituyente por cuyo conducto la nación entera exprese de manera indubitable su soberana voluntad, pues de este modo, a la vez que se discutieran y resolvieran en la forma y vías más adecuadas todas las cuestiones que hace tiempo están reclamando solución, que satisfaga ampliamente las necesidades públicas, se obtendrá que el régimen legal se implante sobre bases sólidas en tiempo relativamente breve, en términos de tal manera legítimos que nadie se atreva a impugnarlos". Concluye esta parte con la afirmación: "De que con las reformas que se proyectan no se trata de fundar un gobierno absoluto; que se respetará la forma de gobierno establecida; y en una palabra, que se respetará el espíritu liberal de dicha Constitución, a la que sólo se quiere purgar de los defectos que tiene, ya por la contradicción u obscuridad de algunos de sus preceptos, ya por los huecos que hay en ella o por las reformas que con deliberado propósito de desnaturalizar su espíritu nacional y democrático, se le hicieron durante las dictaduras pasadas". (24)

El artículo sexto del mencionado decreto establecía -- que el congreso constituyente debería empeñar su cometido en un período que no excediera de dos meses, tiempo en que efectivamente cumplió su tarea, de ahí su propósito revisor. Esta asamblea tenía una característica propia, ya que el decreto de 19 de septiembre de 1916 en su apartamiento de la mayoría del con--

(24) Ibidem. Vol. p. 479.

greso en varios puntos de las reformas propuestas, yendo la voluntad del constituyente más allá de los términos de la iniciativa del jefe de la revolución.

El presidente del congreso reconoció este apartamiento en la ceremonia de clausura: "Si en algunos puntos se ha ido un poco más allá de lo que vuestra sabiduría había indicado como un término medio, justo y prudente de las encontradas tendencias nacionales, del calor de la juventud que ha seguido la bandera enarbolada por Usted en Guadalupe, su entusiasmo revolucionario, después de la lucha y su natural afán de romper los viejos moldes sociales, reaccionando así contra inveterados vicios del pasado, explican suficientemente los motivos habidos en el seno de esta asamblea para apartarse algo de la senda serena y perfectamente justificada que Usted nos había trazado..." (25)

"De cualquier manera que se piense, es claro que la obra legislativa que surge de este Congreso, como punto admirable de la gran revolución constitucionalista había de caracterizarse por su tendencia a buscar nuevos horizontes y a desentenderse de los conceptos de antaño en bien de las clases populares que forman la mayoría de la población mexicana, que han sido tradicionalmente desheredadas y oprimidas". (26)

Siendo ya presidente constitucional a fines de 1918, - Carranza, inició ante el Congreso de la Unión iniciativas de reforma a los artículos 3° y 130 de la Constitución en el sentido de que las disposiciones fundamentales en las materias de la enseñanza y del culto, volverían a los moldes liberales antiguos.

A los sesenta y siete años de expedida la Constitución

(25) PALAVICINI, Félix. F. Historia de la Constitución de -- 1917. Edit. Cámara de Diputados, México. p.

(26) Ibidem. p.

de Querétaro se pueden repetir las palabras de don Luis Cabre--
ra: "Tarea muy larga y difícil, e impropia de este momento se--
ría la de estudiar como ha funcionado y hasta que punto está de
acuerdo con nuestro modo de ser nacional". "Y aún es ella mis-
ma y la reconocemos como hija legítima de la revolución a pesar
de las reformas y ajustes que ha sufrido".

A propósito de las tantas adiciones y reformas que has-
ta la fecha ha sufrido nuestra constitución, hemos de reconocer
que si bien muchas de tales modificaciones se llevaron a cabo -
en atención a circunstancias de política ocasional y algunas de
ellas deshicieron reformas indebidas, ninguna ha afectado al --
adelanto que significó la expedición de una nueva constitución:
la Constitución político-social.

C A P I T U L O I I

LA EDUCACION EN EL ESTADO MEXICANO

1. LA EDUCACION EN EL ESTADO MEXICANO Y SU TRASCENDENCIA ECONOMICA.

La educación "es el proceso de transmisión y renovación cultural"; (1) consiste en la preparación y el desarrollo de los individuos para que puedan enfrentarse correctamente al problema de satisfacer sus necesidades como personas y como miembros de una sociedad; la educación debe buscar el mejoramiento económico, social y cultural de todas las personas; el conocimiento de nuestra realidad nacional; la conservación de nuestras costumbres, la garantía de nuestra independencia económica y política, el aprecio por la dignidad de la familia, y el fomento de los ideales más importantes de los hombres, para que prevalezca la armonía entre todos, y la colectividad crezca en todos sus niveles.

a) La educación juega un papel importante en la búsqueda de la identidad y "un individuo encuentra su identidad cuando halla un conjunto de valores con los cuales se puede compenetrar plenamente. De la misma manera una cultura descubre su identidad y logra su más alto desarrollo cuando obtiene un conjunto de valores que la tipifican, y su madurez consiste en llevar este conjunto de valores hasta sus últimas consecuencias".

(2)

El estado, por mandato constitucional, es el encargado de cuidar que la educación se imparta, y sus facultades le permiten delegar en particulares la enseñanza, siempre y cuando se cumplan los fines mencionados por la misma Constitución y los individuos se sujeten en las leyes correspondientes.

(1) Llinás, Edgar. Revolución, Educación y Mexicanidad. Ed. UNAM. México, 1979. p. 17.

(2) Ibidem., p. 14.

b) En 1910 la educación en México entró en profunda crisis que llevó a reestructurar una nueva escala de valores para orientarla. La educación era, entonces, un tema de actualidad en el que se proyectaba la inquietud nacional por hallar la identidad de los mexicanos.

El gobierno carrancista, al establecer el municipio libre, adjudica la educación a los ayuntamientos municipales, pero se descubre que esa idea es opuesta a la idiosincrasia mexicana y que no hay más remedio que crear un organismo central de educación que oriente y dirija el esfuerzo nacional en esta área, para lograr conocer nuestra propia patria medirla con patrones autóctonos, integrando los diversos elementos de nuestra personalidad y logrando una armonía cultural. Así, a instancias del entonces rector de la universidad; José Vasconcelos y de la opinión pública, se reforma el artículo 73 constitucional en su fracción XXVII, hoy fracción XXV y que establece lo siguiente:-- "El Congreso tiene facultad: para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación, y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés social; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondiente a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República".

Este artículo había sido aprobado por unanimidad en el congreso constituyente de Querétaro, a pesar de que no hacía ninguna referencia al establecimiento de escuelas rurales, elementales o a la educación primaria en ninguno de sus aspectos.

Con la creación de la Secretaría de Educación Pública, se consiguió dar el paso de una educación local a una educación federal. Una de las circunstancias que hacía más difícil el proceso educativo en México, era la falta de unidad de un estado a otro y aún de una población a otra. La creación de esta dependencia era visto como el paso decisivo en busca de la unificación de los sistemas educativos nacionales.

La crisis no radicaba exclusivamente en la educación -- primaria, sino también a nivel universitario, pues había indisciplina absoluta, además de que los maestros faltaban constantemente, quienes sólo ganaban tres pesos diarios, la solución que se proponía era la autonomía económica de la universidad, lo cual se logró posteriormente. El ausentismo de maestros continúa -- siendo un problema universitario, así lo dió a conocer el rector Jorge Carpizo en su discurso "Fortaleza y Debilidad de la -- UNAM": "existe ausentismo entre el personal académico", no en todas las dependencias, "Las causas de inasistencia son múltiples, una de ellas es que el salario es insuficiente para satisfacer sus necesidades que trae como consecuencia que los maestros y personal técnico y científico se emplea en otros lugares, lo que les impide el cabal ejercicio de sus funciones".(3)

Durante la lucha revolucionaria fueron destruidos algunos de los obstáculos que impiden el desarrollo de una sociedad,

(3) Carpizo, Jorge, Fortaleza y Debilidad de la UNAM, Discurso -- de 16 de Abril de 1986.

y la Constitución es el documento que reúne las formas jurídicas y sociales que responden a los nuevos ideales. Su vigencia ha dependido y dependerá de que se aplique con propósitos de satisfacer las necesidades materiales y espirituales del pueblo, la Constitución fija estas bases políticas, sociológicas, jurídicas y económicas de la vida institucional y administrativa de un país.

Los gobiernos posteriores a la revolución se encontraron con lo siguiente: un pueblo que había hecho ésta y que estaba sumido en la ignorancia y el analfabetismo, un pueblo en la miseria y ayuno de libertades; una nación a la que le habían negado todo desarrollo cultural.

Debido a estas causas tuvieron que establecer la educación gratuita y obligatoria.

c) De todo el cuerpo de la Constitución corresponde al artículo tercero señalar los objetivos que le sirven de fundamento. Según el contenido de dicho artículo, el ideal inmediato es integrar la nacionalidad mexicana, y el ideal mediato, el perfeccionamiento del ser humano. Para alcanzar esos objetivos, pugna por el establecimiento de un régimen social justo, en donde la riqueza y el ingreso nacionales sirvan para alcanzar mejores niveles de vida, los que a su vez permitan un progreso continuo en todos los órdenes.

Un análisis del articulado de la Constitución nos muestra que su propósito último está encaminado hacia la realización de los fines señalados en la declaración general del artículo tercero, que a la letra dice: "la educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia".

Para el logro de las finalidades anteriores el propio artículo establece:

I. Que el criterio orientador de la educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa, y que, -- por tanto, la educación debe basarse en los resultados del progreso científico y luchará contra la ignorancia y sus efectos -- inevitables: la servidumbre bajo todas sus formas, los fanatismos y los prejuicios.

II. Que la educación será:

a) Democrática, en el sentido de que, además de estructuras jurídicas y de un régimen político, procure un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

b) Nacional, en cuanto atenderá la comprensión de nuestros problemas, el aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política y a la continuidad de -- acrecentamiento de nuestra cultura. Machorro y Narváez nos dice que la escuela mexicana debe ser nacionalista, es decir tender a dotar a la juventud de un carácter propio que será esencialmente mexicano. (4)

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana mediante el robustecimiento del educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuando por el cuidado que -- ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de de-

(4) Machorro, Paulino. La enseñanza en México. Imprenta Manuel León. Méx. 1916. p. 21.

rechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sexos, de sectas, de grupos o de individuos.

Desde la época del primer congreso nacional de instrucción, allá por 1889, se empezó a considerar la educación como la base para establecer un lazo de unión entre todos los mexicanos. Desde entonces comienza la búsqueda por un conjunto de valores - que tuviera universal aceptación entre los mexicanos, que no tuviera carácter religioso para así salvaguardar la secularidad del estado, y que por lo tanto sirviera de sustentación a un nuevo - concepto de mexicanidad que viniera a reemplazar y a justificar el rechazo de todo lo anterior.

Cuando Vasconcelos inicia su labor como jefe de la educación mexicana en 1920, junto con la bancarrota política, social y económica, y dentro de un caos educativo. Perdidos los - valores positivistas, implantados por Justo Sierra, se carecía - por completo de orientación. Fue una de las labores fundamentales de Vasconcelos, organizar la educación mexicana de la época no en su aspecto material sino reorientarla en su aspecto axiológico. Con tal objeto propone un conjunto de valores bien definidos, esbozándolo en su obra.

Vasconcelos propone cinco valores fundamentales, que han de servir como directrices de la educación mexicana; el primero - de ellos es proponer que México y nuestra América sea el centro de una gran síntesis humana, donde han de conjugarse para renacer las grandes corrientes del pensamiento humano; se conjugan con esta idea de síntesis la idea de hispanidad, que es un concepto esencialmente dinámico, algo que va integrando diversos aspectos de la vida cultural del mundo partiendo de un mestizaje - de valores para que sirvan de base al concepto de mexicanidad y que constituye la segunda directriz de la educación; la tercera es, que el agente de esa labor sea un hombre capaz de servir, la cuarta que este hombre nos enseñe a valernos del industrialismo,

no como fin en sí mismo, sino como medio para un propósito más - alto. El quinto es de particular importancia, porque se refiere a los temas de estudio que há de ofrecer la escuela mexicana. Ya desde el discurso de reapertura de la universidad nacional que - pronunció Don Justo Sierra el 22 de septiembre de 1910: "un gru - po de estudiantes de todas las edades sumadas en una sola, la - edad de la plena aptitud intelectual, formando una personalidad real a fuerza de solidaridad y de conciencia de su misión y que, recurriendo a toda fuente de cultura, se propusiera adquirir los medios de nacionalizar la ciencia, de mexicanizar el saber". (5)

Este mismo argumento lo recoge Vasconcelos y lo reelabora para orientar la educación nacional cuando a él corresponde - conducirla.

Vasconcelos decía en este punto: "una escuela democráti - ca deberá preparar al alumno que resista la calamidad de un exa - gerado industrialismo como se resiste la plaga; procurando domi - narla. Sin hacer de su mal su objetivo. Y su deber es dar a ca - da hombre los secretos de la sabiduría desinteresada que al la - do la práctica, se mantiene por los siglos de los siglos, supe - rando siempre a la práctica, corrigiéndola y libertando a la con - ciencia". (6)

Así, el inciso C del artículo tercero, pone de relieve que sin garantía de justicia para todos los hombres y para todos los pueblos no puede haber solidaridad verdadera y cooperaci-- eficaz, porque en tanto una nación oprima a otra, habrá subordi - nación pero no igualdad.

(5) Justo Sierra; Discurso de Reapertura de la Universidad Nacio - nal, Los grandes educadores Mexicanos del siglo XX. Ed. por - Vicente Fuentes Díaz y Alberto Morales Jiménez, Edit. Altí - plano. México 1969. p. 19.

(6) Vasconcelos; José. De Robinsón a Odiseo. Obras Completas. -- Vol. II. Edit. Libreros Mexicanos Unidos. México 1958, - - p. 1532.

d) En resumen, el artículo tercero, estableció la educación gratuita, obligatoria, científica, democrática y con sentido nacionalista, cuya finalidad última reside en el perfeccionamiento del ser humano.

Uno de los capítulos más interesantes para el estudio de los problemas de desarrollo económico de nuestro país, es el de la extraordinaria contradicción que existe en los sistemas educativos juzgados como un problema familiar o social y vistos a la luz de las demandas de mano de obra y personal técnico que requieren estos individuos, proporcionándoles educación, no permite remunerar convenientemente a los maestros, por lo que las potencialidades del magisterio se ven disminuidas generando falta adecuada en la formación del educando en las escuelas primarias, dejando inconclusos los programas y no cumpliendo cabalmente con los fines que señala el artículo tercero constitucional; así las permanentes agresiones a nuestra cultura provocan la aceptación de modismos extranjeros, acentuando la marginación de lo étnico y lo popular, desvirtuando totalmente los valores superiores que persigue nuestra educación.

La deserción y reprobación, generalmente, tienen causas ajenas a la escuela, pero también debe tenerse en cuenta la organización del sistema escolar, el cual uniforma: calendarios, libros de texto y contenidos programáticos, sin tomar en cuenta -- condiciones regionales, ambientales, además de la gran movilidad geográfica del magisterio.

Ahora bien, en México no se le da el respectivo valor a la educación gratuita, los millones de estudiantes beneficiados generalmente no piensan en ello al asistir a la escuela.

El ser una educación gratuita muchas veces genera acciones, por parte del estudiante, contrarias a los fines perseguidos por la educación. Por ejemplo: "Las facilidades y el ba-

jo costo del examen extraordinario, han conducido a los estudiantes a una actitud de mínimo esfuerzo, casi de sometimiento ale--gre a lo que les depare la fortuna y no sus conocimientos. Como resultado, la institución desperdicia enorme cantidad de recursos y abate las exigencias económicas.." "de lo expuesto cabe con- cluir que muchos estudiantes no valoran el costo de su educación ni la aprovechan como debieran, defraudándose a sí mismos y a la sociedad que paga sus estudios". (7)

Como segundo ejemplo: "La planta física del sistema edu cativo, representada por 91 525 escuelas federales y 19 893 esta tales, no se utiliza en toda su capacidad, en especial talleres y laboratorios; la escuela no se ha transformado en espacio de uso comunitario generalizado, y no se ha logrado que la comuni--dad se responsabilice satisfactoriamente de su cuidado y sosteni miento" (8).

El sistema educativo mexicano, en su lógico proceso de la primaria a la profesional, parece obedecer a una apreciación de conjunto, en que gradualmente se desenvuelve la habilidad y experiencia del individuo; tiene un principio y un fin. Obedece a un criterio individual de preparación profesional, en cambio no parece ofrecer oportunidades para quienes abandonan y dejan inconclusos sus estudios.

Si en algún caso puede ser clara la aportación de nues- tro sistema educativo, es en la capacitación de la juventud mexi cana, para dotarla de preparación profesional y vacacional para las viejas artes y oficios, con un sentido técnico moderno. El

(7) Carpizo, Jorge. Fortaleza y Debilidad de la UNAM. Discurso-- de 16 de Abril de 1986.

(8) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal Talleres Gráficos de la Nación. México 1983. p. 224.

artículo 73 constitucional en su fracción XXIX-F establece que, - el congreso tiene facultad para expedir leyes tendientes a la di fusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológi cos que requiere el desarrollo nacional.

A través de esta disposición se fortalecen y consolidan los servicios educativos que ofrece el sistema de educación tecnológica, articulándolos con las necesidades económicas del país. México cuenta con un gran número de instituciones tecnológicas. - Es indispensable la educación técnica para constituir unidades - económicas de carácter social que eleven el empleo, el ingreso y el bienestar de la población.

El sistema educativo nacional debe plantear el problema de la educación técnica y vocacional no en términos individuales, sino conforme a la demanda conjunta del proceso del desarrollo - económico del país.

2. EL TRABAJO, SUS PRODUCTOS Y LA ECONOMIA.

a) Libertad de trabajo. El artículo quinto de la Consti tución garantiza la completa libertad de trabajo, que consiste - en la posibilidad de que todos los individuos se dediquen al ofi cio que deseen, siempre que no se afecte a otra persona y se - - cuente con la autorización respectiva, si se trata de profesio-- nistas.

El trabajo es el medio de vida por excelencia. En un - principio cada quien se ocupaba de sus asuntos, y si prestaba o recibía colaboración de otros, sucedía así por meras razones de convivencia, sin que tal colaboración engendrara una relación - económica.

En los inicios de la sociedad humana organizada, apare- ce la esclavitud, con motivo de las luchas entre los diversos -

grupos tribales, pues los vencedores hacían sus esclavos a los -- vencidos, dándosele a la esclavitud un carácter hereditario. De este modo en las diversas sociedades surgen dos grandes grupos sociales: los esclavos y los amos. El esclavo no tenía derechos y era obligado a trabajar, siendo su dueño el que determinaba la actividad a realizar, sin que existiera de ninguna manera la libertad de trabajo.

"En Roma se practicó la esclavitud en sus características más crudas, pues se consideraba al esclavo como una cosa" (9) por lo tanto éste no tenía ninguna libertad, por lo que la potestad para elegir trabajo sólo le era reconocida al hombre libre.

Durante la edad media, a pesar de la propagación de la doctrina cristiana, los siervos no eran más que esclavos sujetos a la voluntad y arbitrio de los señores feudales, dedicándose sólo a cultivar la tierra, sin ninguna otra opción, sin poder mejorar su condición sino solo por medio de la autorización del señor feudal.

Con el desarrollo económico surgieron las labores de -- producción agrícola y las artesanías, que eran desempeñadas por los mismos granjeros o artesanos y sus familiares, quienes sólo en casos especiales ocupaban ayudantes asalariados; el crecimiento de las ciudades y de la población dió origen a los oficios cuyos maestros tenían sus respectivos talleres; también por ese desarrollo surgió el comercio, tanto nacional como internacional, -- asimismo se produjo el trabajo profesional remunerado, sobreviniendo en el trabajo la forma industrializada de producción, en talleres y fábricas de empresarios que no trabajan materialmente sino que aportan los edificios, la maquinaria y las materias prí

(9) Petit Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. Edit. Epoca. México, 1977. pp. 78 y sigs.

mas necesarias para la producción en cantidad considerable, que se obtiene por las actividades de los trabajadores.

Estos trabajadores operan las máquinas bajo la dirección de técnicos que también son trabajadores, en tanto que los empresarios o el estado atienden a la dirección financiera y comercial, aun cuando en estos aspectos también ocupan a veces expertos que trabajan mediante un sueldo o salario, pues en la actualidad tienen gran auge las profesiones científicas (economistas, arquitectos, ingenieros de distintas especialidades, etc), que ejercen al servicio de empresarios y también del estado.

De esta manera se ha creado una situación de dependencia entre los trabajadores y los patrones, y en tal situación son inevitables los conflictos de intereses, que anteriormente sólo podían resolverse por vía administrativa o civil, los cuales frecuentemente terminaban con el fracaso de los trabajadores ya que las autoridades casi siempre tendían a proteger los intereses materiales de los empresarios frente a las exigencias de los obreros.

La injusticia con que usualmente eran tratados esos conflictos y el proceso del criterio gubernativo condujeron a una reglamentación de las relaciones obrero-patronales, que entre nosotros cristalizó en los preceptos del artículo 123 constitucional, verdadero modelo y ejemplo de la realización práctica de la justicia social en la rama del trabajo.

El artículo quinto de la Constitución instituye y garantiza la completa libertad de trabajo, sin distinguir por la clase de las actividades en que se realice, pero con la expresa exigencia de que el trabajo sea lícito, y en cuanto al profesional, su ejercicio requiere la obtención de un título, el cual implica la autorización para desarrollar las respectivas actividades pro

fesionales, su expedición debe satisfacer los requisitos de la -- correspondiente ley local, y en el ámbito federal debe registrar se en una dependencia de la secretaría de educación, de acuerdo con la ley de profesiones.

Además de las dos limitaciones referidas, o sea, la genérica, que abarca la ilicitud del trabajo lo que obviamente se define por los medios empleados y por su finalidad, y la específica, referente al trabajo profesional sin título registrado, - que se justifican por el resguardo de los intereses del público en general, la libertad de trabajo tiene también las siguientes:

Primera, los derechos de la sociedad, pues todo trabajo que los ofenda puede ser prohibido por resolución gubernativa, - por supuesto motivada en una causa concreta y fundada en una ley o en un reglamento, por ejemplo el de los vendedores ambulantes en las vías públicas, y en general, el que sea contrario a la sa lud del pueblo, como las ventas en las banquetas de las calles, - de comestibles preparados o de frutas descascaradas que se en-- tregan directamente al consumidor.

Segunda, los derechos de tercero, pues en cada caso par ticular el trabajo que los ataque puede ser prohibido por resolu ción judicial, naturalmente fundada y motivada en le ley.

Tercera, las prohibiciones permanentes o temporales, im puestas como pena pública de inhabilitación de derechos, o desti tución o suspensión de empleo, por sentencia judicial.

Particularmente en relación con los obreros, la liber-- tad de trabajo está restringida en los dos casos previstos en la fracción I del artículo cuarto de la ley del trabajo, para respe tar derechos de tercero, y en los otros casos de la fracción II de ese mismo artículo cuarto, a fin de respetar derechos socia-- les. .

La libertad de trabajo se extiende al aprovechamiento - de la remuneración del trabajo, según la parte final del primer párrafo del artículo 5º, que ahí mismo tiene la excepción de las resoluciones judiciales que ordenen la aplicación de parte de dicha remuneración a fines determinados, y que en términos generales pueden obedecer a responsabilidades pecuniarias del trabajador. En la ley del trabajo, el artículo 112 restringue el embargo del salario exclusivamente al motivado por pensiones alimenticias en favor de los hijos, la esposa, los nietos o los ascendientes del trabajador, y lo limita al treinta por ciento del excedente del salario mínimo.

El artículo 5o. constitucional protege no solamente el trabajo manual, sino también el profesional, el industrial y el comercial; estos dos últimos no únicamente en cuanto a las actividades de los trabajadores, de los dependientes y de los gerentes o directores que prestan sus servicios a una empresa, sino aun - en cuanto al particular o a la sociedad a quien pertenezca la negociación comercial o industrial y que asume el carácter de patrón o empresario, pues constitucionalmente también tiene derecho garantizado de dedicarse al comercio o industria que le acomode, lo que naturalmente incluye, en esos casos, la organización de la empresa y la fundación del establecimiento comercial (oficinas, almacenes, despachos) o de la fábrica, tanto en su edificio como en su instalación de maquinarias y demás.

Antiguamente existían:

a) El tequio, que obligaba a los indígenas mexicanos y después a los vecinos de los pueblos a trabajar gratuitamente un día a la semana, en provecho personal del cacique o encomendero, o de la comunidad, en obras públicas, incluso a veces en la construcción o conservación del templo o de algunos de sus anexos. (10)

(10) Bazdreh, Luis, Las Garantías individuales. Edit. Trillas. México 1982-- P. 172.

b) El peonaje en las fincas rústicas, que obligaba a los peones acasillados en las haciendas a trabajar, por el salario y con la tarea que fijaba el dueño, designado como amo, en la hacienda en que estaba su casilla; generalmente comprendía a toda la familia del peón, que estaba sujeto por deudas variables permanentes y aun hereditarias, y también a las tiendas de raya, en las que obtenía los efectos que necesitaba, a cuenta de su ra ya semanal; el dueño de la finca los asistía además en necesidades extraordinarias, así como en las enfermedades y en los acontecimientos familiares. (10 bis)

c) Los gremios y las corporaciones, que agrupaban a los obreros y a los artesanos de cada rama, en un intento de coalición para ejercer con libertad su oficio o su arte y en ciertos casos aislados para defender intereses comunes, (10) así para -- expresión social; actualmente han sido sustituidos por los sindicatos, pero la corrupción imperante hace que muchas veces la intervención de los directivos en nombre y defensa del grupo, de hecho resulte en provecho personal de ellos y en perjuicio de los trabajadores, por connivencia con los empresarios; además, los sindicatos suelen monopolizar las oportunidades de empleo y explotar a los aspirantes y a los trabajadores, a través de las -- cuotas de ingreso, de iniciación del trabajo y de membresía.

Conforme al párrafo tercero del artículo 5o. el trabajo, además de ser libre, debe ser voluntario y remunerado. Ese mismo párrafo tercero considera que es obligatorio el trabajo -- impuesto como pena por la autoridad judicial, pero nuestras le -- yes penales ya han suprimido la pena de trabajos forzados.

b) Según el párrafo cuarto de dicho artículo 5o., excep-- cionalmente son obligatorios los siguientes trabajos o servicios:

(10 bis) Ibidem. p. 173.

1.- El de las armas; actualmente sólo se desempeña por inscripción personal voluntaria, pero es obvio que en caso de guerra extranjera el servicio será obligatorio; la conscripción es general y obligatoria, pero no para servicio, sino para instrucción militar de la juventud; antiguamente había leva que se practicaba extensamente para la integración del ejército nacional.

2.- El de los jurados.

3.- Los cargos concejiles.

4.- Los de elección popular.

La obligación de servir en estos cuatro trabajos se justifica ampliamente por el interés social.

Además de obligatorio es gratuito el de las funciones censales (recopilación de datos para la formación de censos) y el de las funciones electorales (integración de casillas, de comités distritales y de comisiones estatales electorales).

El párrafo séptimo del artículo 50. previene que el contrato de trabajo obliga únicamente por el servicio convenido y durante el término que fije la ley (véase el artículo 40 de la ley del trabajo), sin que pueda exceder de un año en perjuicio del trabajador, y en ningún caso podrá comprender la pérdida o menoscabo de sus derechos políticos o civiles; todo lo cual es una protección contra los abusos de los patrones validos de las necesidades o de la ignorancia de los trabajadores.

De acuerdo con el párrafo octavo, el incumplimiento del trabajo contratado (obligación de hacer) solamente produce, en lo civil, responsabilidad civil por daños y perjuicios, y en lo

obrero, cesación de la relación laboral sin responsabilidad para el patrón (fracción XI del artículo 47 de la ley federal del trabajo), pero nunca justifica fuerza sobre el trabajador para realizar la tarea o la obra o el servicio (como sucedía en el peonaje; pues el peón que abandonaba la labor, era perseguido por la autoridad administrativa y obligado a regresar y trabajar en la hacienda).

El trabajo que se desarrolla bajo dirección y dependencia de un patrón, es distinto del trabajo artesanal; en éste el trabajador conserva su libertad de acción, tanto en cuanto al tiempo de la tarea como a la ejecución de la obra misma, está regido por los términos del respectivo convenio o "encargo", y constituye el contrato de obra, reglamentado en el Código Civil; en cambio, el trabajo bajo dirección y dependencia se rige básicamente por las detalladas prevenciones del artículo 123 constitucional, que están amplia y minuciosamente reglamentadas en la ley federal del trabajo.

De esta manera el estado concilia conductas económicas con fines de equilibrio social entre los grupos humanos, su finalidad es el hombre como merecedor de una vida digna y de que su búsqueda de progreso individual y social se dé en condiciones -- iguales ante los demás sujetos que integran la sociedad.

C A P I T U L O I I I
EL DERECHO ECONOMICO Y EL ESTADO
MEXICANO

EL DERECHO ECONOMICO Y EL ESTADO MEXICANO.

La función del estado es promulgar o decidir el derecho. Por medio del derecho el estado asegura el bien de la sociedad que está llamado a regir, el bien de todos sus miembros, en consecuencia, el bien común.

Según Le Fur el bien común tiene dos elementos a saber: la justicia y la seguridad constituyendo así los derechos fundamentales tomando en cuenta que el derecho es "el elemento espiritual de toda civilización que él produce y manifiesta a la vez". (1)

La función del derecho consiste en garantizar que por la justicia, el orden y la seguridad se creen las condiciones que permitan a los miembros del grupo realizar su bien, el bien de todos, el bien común, "realización que implica el sostenimiento de una justa medida entre la tradición y el progreso y en consecuencia el rechazo de la rutina y de las variaciones demasiado bruscas". (2)

J. T. Delós nos dice que todo fin social responde siempre directa o indirectamente, a una necesidad de los individuos que componen la sociedad. Así toda la organización social tiende a satisfacer una necesidad vital del hombre: "en su origen, hay siempre la persecución de un bien natural o moral, o de lo que es considerado como tal por los interesados". (3)

El bien cuando sea apreciado en su valor y su utilidad

(1) Le Fur. Los Fines del Derecho, Edit. UNAM, México, 1958. p. 20

(2) Ibidem. p. 21

(3) Delós. J.T. Los Fines del Derecho, Edit. UNAM. México, 1958- p. 63.

para el hombre tendrá el contenido objetivo del bien común constituido por los fines que la sociedad aceptó porque los encontró buenos.

J. T. Delós afirma que "el bien común es el conjunto organizado de las condiciones sociales gracias a las cuales la persona humana puede cumplir su destino natural y espiritual". (4)

Radbruch expone que se puede definir al bien común con un sentido social: "Es el bien de todos o, por lo menos del mayor número de individuos posibles". (5)

El bien común puede también contener un sentido orgánico y como tal "es el bien de una totalidad que está representada por un estado que es más que el conjunto de individuos". (6)

Considerado como institución "el bien común consiste en la realización de valores impersonales" que "no responden ni solamente a los intereses de los individuos, ni a los de una totalidad cualquiera, pero cuya importancia reside en ellos mismos como por ejemplo, el arte y la ciencia". (7)

La idea del bien común implica dos elementos generales: A) la idea de bien como todos los elementos materiales e inmateriales susceptibles de satisfacer necesidades; y, B) Común, es decir que la finalidad perseguida se extiende a toda la comunidad, sin que ninguna persona deba ser excluida de ella.

El bien público que forma la base de la estructura y de

(4) Ibidem. p. 64.

(5) Radbruch, Los Fines del Derecho. Edit. UNAM. México, 1958, p. 94.

(6) Idem. p. 94.

(7) Ruiz Eduardo. Derecho Constitucional. Edit. UNAM. México-1978. p. 118.

la acción del estado se concreta en una serie de finalidades que justifican su funcionamiento para llevar el bienestar y la tranquilidad a todos sus componentes.

Entre esas finalidades para lograr el bien público podemos encontrar las de tipo económico.

Así, nuestra constitución, como norma fundamental de un sistema de derecho persigue el bien común, el beneficio ante todo, del interés social, fijando finalidades de tipo económico, - es por ello que establece la propiedad como función social.

1. LA PROPIEDAD ORIGINARIA

a) Aspecto cualitativo. El artículo 27 constitucional, declara que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de -- transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada.

La declaración de que la nación es la propietaria de -- las tierras y de las aguas comprendidas dentro del territorio nacional, se refiere a uno de los elementos mismos del estado, - - pues el territorio, es propiamente parte integrante, un elemento constitutivo del estado, y por tanto hay que entender que esa -- propiedad originaria es el derecho que la nación ha tenido y tiene, por razón de su soberanía, de disponer inicialmente de las - tierras y aguas que componen su territorio.

"El artículo 27 reviste a nuestro sistema de propiedad territorial de un cariz estrictamente legalista, pues implícitamente requiere que todo derecho sobre tierras y aguas tiene que estar referido, naturalmente mediante la titulación respectiva,

al mencionado derecho originario de la nación". (7)

"La propiedad originaria no es sino el dominio eminente que la nación ejerce sobre su territorio". (8), constituyendo así el conjunto de atribuciones que el estado conserva sobre las -- tierras y aguas que forman el territorio nacional, después de haber transmitido a los particulares o a los núcleos de población la propiedad de las primeras, o sea, las tierras, a través de -- los títulos correspondientes, y el uso o aprovechamiento de las segundas, o sea, las aguas, mediante las respectivas concesiones, pues por regla general las aguas permanecen continuamente en la propiedad originaria de la nación.

Ahora bien, desde el punto de vista del derecho económico, el artículo 27 constitucional reserva expresamente a la nación dos derechos en relación con el ejercicio de la propiedad -- que ella misma otorga a los particulares y a los núcleos de población ejidales o comunales; esos derechos son de gran importancia económica, pues determinan el carácter marcadamente social -- que la propiedad privada tiene actualmente en nuestro país.

En efecto, los dos derechos reservados a la nación constituyen verdaderas y substanciales limitaciones que supeditan el disfrute de la propiedad privada a intereses manifiestamente sociales:

El primero, es el amplísimo de imponer en todo tiempo -- a la propiedad privada las modalidades que requiera el interés -- público, cualesquiera que puedan ser esas modalidades y el interés público que las provoque.

(7) Ruíz Eduardo. Derecho Constitucional. Edit. UNAM, México, 1978. p. 118

(8) Ibidem. p. 118.

El segundo, es el específico y al mismo tiempo complejo, de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, a fin de distribuir equitativamente la riqueza pública, cuidar de su conservación y procurar el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida en el campo y en las poblaciones.

Para ello el precepto dispone expresamente que se dicten las medidas que sean necesarias para los siguientes propósitos concretos:

Ordenar los asentamientos humanos; adecuar los usos, reservas y destinos de tierras aguas y bosques, con la finalidad de ejecutar obras públicas y regular la fundación, la conservación, el mejoramiento y el crecimiento de los centros de población; fraccionar los latifundios; organizar la explotación colectiva de los ejidos y de los terrenos comunales; desarrollar la pequeña propiedad agrícola en explotación; y fomentar la agricultura en general.

b) Aspecto cuantitativo. La propiedad originaria de la nación comprende el dominio directo sobre:

1. Todos los Recursos Naturales.

A) Recursos Naturales de

- La plataforma continental.
- Los zócalos submarinos
- Las islas

B) Todos los Minerales

- De las salinas marinas
- De los yacimientos susceptibles de ser usados como fertilizantes
- De los combustibles minerales de hidrógeno
- Combustibles minerales sólidos
- Petróleo

2. De las Aguas y Mares Territoriales.

A) Aguas

- De los esteros
- De los lagos ligados a corrientes constantes
- De los ríos y sus afluentes con sus cauces y riberas

B) Mares Territoriales

- Mar territorial
- Zona económica exclusiva, que se extiende a doscientas millas náuticas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.

3. Las partes integrantes de la federación

A) Plataforma Continental

- Estados de la Federación.
- Islas
- Arrecifes
- Cayos

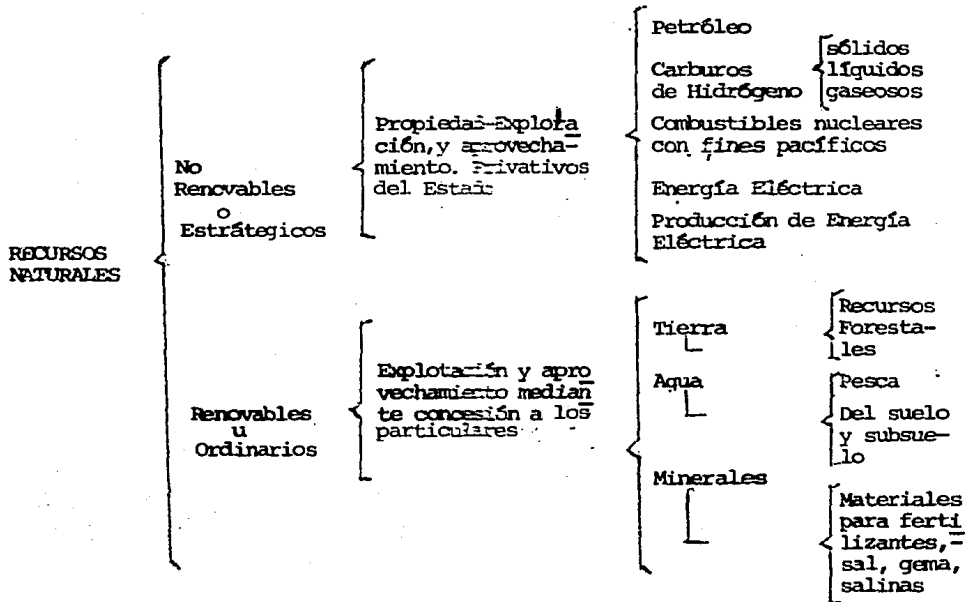
B) Aguas

- De los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional
- Las Marítimas Interiores.

REGIMEN DE EXPLOTACION DE LOS RECURSOS NATURALES

Para comprender qué es recurso natural conviene citar - que "es todo aquello que en la naturaleza puede ser tomado o - - aprovechado por el hombre para satisfacer directa o indirectamente sus necesidades" (8 bis).

La explotación y aprovechamiento* de los recursos naturales se lleva a cabo de la siguiente manera, según lo establece el artículo 27 constitucional:



(8 bis) Rangel Couto Hugo. Derecho Económico, Edit. Porrúa México, 1984. p.p. 115 y sigs.

* Palacios M. R. El Derecho Económico en México. Edit., - Porrúa, S.A. México, 1985 p.p. 111 y sigs.

c) Los estados de la federación y el municipio. Tanto los estados de la federación como sus respectivos municipios, intervienen en la economía del país, como partes integrantes de la federación, es por ello que nuestra constitución, en su artículo 114, regula las actividades que en materia administrativa, económica realizan estas entidades. Mediante el precepto mencionado, la constitución preceptúa cual debe ser el régimen político de los estados de la federación a fin de llevar a buen término los planes y programas de desarrollo económico, ya que a través de una unificación política se logra una unificación económica.

En este sentido, el artículo 26 constitucional en su -- párrafo tercero establece la coordinación de los gobiernos federales y estatales para llevar a cabo los procesos de planeación y acordar con los particulares la forma de realizar y ejecutar los planes.

Por otra parte, el artículo 73 en su fracción XXIX-C de termina la concurrencia de la federación, los estados y los municipios en materia de asentamientos humanos con el fin de mejorar las condiciones de vida rural y urbana.

Además, el artículo 115 constitucional instituye el municipio libre como la base de la división territorial, organización política y administrativa de las entidades federativas.

Cabe destacar que en los términos del artículo 40 constitucional, la república mexicana está integrada por estados libres y soberanos, los que a su vez están constituidos por municipios libres y autónomos, atentos a lo dispuesto por el artículo 115 ya mencionado.

De acuerdo con el precepto que nos ocupa, los estados que forman la federación mexicana tienen facultades para otorgar

se libremente su propia constitución política y sus leyes fundamentales y reglamentarias, sin más limitaciones que las materias y facultades que en forma expresa la constitución federal reserva a los órganos y funcionarios de la federación.

En relación con los municipios debemos señalar que no obstante que el artículo 115 establece que administrarán libremente su hacienda, tal libertad es relativa, ya que su patrimonio está formado por las contribuciones que le señalan las legislaturas de sus respectivos estados. Sin embargo los municipios gozan de personalidad jurídica propia, lo cual significa que son sujetos de derechos y obligaciones, lo que los convierte en aptos para contraer compromisos económicos y tener facultades para administrarse.

El contenido de las reformas que recientemente se hicieron a este ordenamiento es ambivalente, porque por una parte son de beneficio a la autonomía municipal, y por la otra son limitativas de la misma. En cuanto a las primeras, se especifican -- áreas de aplicación de contribuciones que se reservan a los municipios, como son las relativas a la propiedad inmobiliaria y al cobro de servicios públicos prestados por el mismo municipio.

Se le reconocen al municipio facultades reglamentarias en materia de policía y buen gobierno. Asimismo se desglosan -- las facultades relativas a la aprobación de sus presupuestos de egresos, con base en sus ingresos disponibles; formulación, aprobación y administración de sus planes de desarrollo urbano; otorgamiento de licencias para la construcción; regulación de la tenencia de la tierra urbana, creación de zonas de reservas ecológicas.

Por último, dentro del aspecto positivo se encuentran -- los servicios públicos cuya prestación por regla general corres--

ponde a los municipios.

En cuanto a las segundas, respecto de la autonomía municipal, contenidas en la reforma, deben citarse la concesión de atribuciones a favor de los congresos para suspender o desconocer ayuntamientos sin mayor requisito que el voto de las dos terceras partes del congreso, por alguna de las causas graves que la ley prevenga.

Debe observarse también que si hay avance en el reconocimiento de determinadas fuentes tributarias a favor del municipio, subsiste todavía una indefinición legal a nivel constitucional en cuanto al derecho de los municipios en las participaciones federales o estatales, quedando en consecuencia supeditadas a las autorizaciones o asignaciones de las legislaturas locales, y éstas a su vez a los acuerdos celebrados por el ejecutivo federal. De esta forma siguen siendo los congresos locales quienes tienen las facultades municipales en materia de ingresos.

Con este análisis nos percatamos pues, que la autonomía estatal y municipal generan un cierto grado de autonomía económica por lo que el artículo 115 constitucional es un precepto que, por su contenido, corresponde al conjunto de normas que constituyen el derecho económico.

2. LA PROPIEDAD PRIVADA COMO DERIVADA DE LA ORIGINARIA

El fundamento constitucional de la propiedad privada se contiene en el primer párrafo del artículo 27 constitucional que dice: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Villers en su obra sobre el artículo 27 de la Constitución afirma que "el dominio originario a que se refiere la primera parte del artículo 27 es el dominio eminente, tal como se reconoce en el derecho internacional, es el ejercicio de un acto de soberanía de la nación sobre todo el territorio en el cual -- ejerce actos de autoridad. El dominio originario que tiene la nación, no es el derecho de usar, gozar y disponer de todas las tierras y aguas existentes en el territorio nacional, sino facultad potencial o una facultad legislativa respecto de las tierras y aguas como objetos de los derechos". (9)

"Es la facultad de ejercitar actos de soberanía sobre todo el territorio nacional, con exclusión de cualquiera otra potencia extranjera, uno de los cuales actos es transmitir a los particulares el dominio de las tierras y aguas que no están sujetas a propiedad individual, pues respecto a las que están constituidas en esta última forma, la nación tiene el deber de respetarlas conforme a otros preceptos también de carácter constitucional". (10)

Tomando en cuenta la propiedad originaria, la propiedad privada deriva de una supuesta transmisión efectuada por la nación en favor de los particulares de ciertas tierras y sus aguas comprendidas dentro del territorio nacional.

Respecto de las propiedades privadas ya existentes en el momento en que entró en vigor el artículo 27 de nuestra Constitución, este mismo artículo, en sus fracciones VIII, IX y XVIII, consigna la nulidad plena de actos, contratos, concesiones, diligencias judiciales, etc., que se hayan celebrado u otorgado con-

(9) Villers, M. G. El Artículo 27 Constitucional.

(10) Ibidem.

traveniendo la ley 25 de junio de 1856 y que se hayan celebrado u otorgado con posterioridad al primero de diciembre de 1876; -- así como facultades de revisión, en favor del ejecutivo federal, sobre todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos que hubieren actuado con anterioridad a la constitución vigente y desde el mencionado año de 1876.

"Que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola -- persona o sociedad", pudiendo el presidente de la república de - clarar nulos tales contratos y concesiones "cuando impliquen per - juicios graves para el interés público".

Fuera de los casos de nulidad contemplados por el artículo 27 constitucional en las disposiciones señaladas, nuestra - ley fundamental reconoció la propiedad privada existente con an - telación a su vigencia sobre tierras y aguas no consideradas por el mismo artículo como propiedad nacional.

Dicho reconocimiento tiene su fundamento en el supuesto hipotético de que, perteneciendo la propiedad originaria de las - tierras comprendidas dentro del territorio del estado mexicano a la nación, ésta transmitió su dominio a los particulares, consti - tuyendo así la propiedad privada respecto de ellas.

Es claro que las propiedades de particulares - - que hayan existido con anterioridad a la Constitución de 1917 y cuyos actos generativos no sean nulos o anulables conforme a las prescripciones contenidas en su artículo 27 (fracciones VIII, IX y XVIII), para que puedan válidamente subsistir, no deben entra - ñar ninguna de las incapacidades adquisitivas a que el propio -- precepto se refiere, pues de lo contrario la nación puede enta - blar las acciones judiciales que le competen contra sus titula - res para que los bienes respectivos (tierras y aguas) ingresen -

al patrimonio nacional (artículo 27 constitucional, frac. VI, último párrafo).

a) Limitaciones constitucionales a la propiedad privada. La propiedad privada como derivada de la propiedad originaria, no es un derecho absoluto del individuo como lo era en el derecho romano, sino que está destinada a desempeñar una función social. Es por ello que nuestra constitución impone a la propiedad particular importantes limitaciones para proteger el interés público:

I. Modalidades. El artículo 27 constitucional en su tercer párrafo establece que "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".

"La imposición de estas modalidades equivale a restricciones o prohibiciones respecto del uso, disfrute o disposición de las cosas o bien en el cumplimiento, por parte del dueño, de actos positivos con motivo del aprovechamiento de las mismas". - (11)

"El establecimiento de limitaciones o prohibiciones a los derechos emanados de la propiedad, así como la obligación impuesta a su titular, consistente en realizar actos positivos tienen como causa final la satisfacción del interés público". (12)

Con fundamento en la prevención constitucional que se refiere a la imposición de modalidades, el estado o la nación, por conducto de sus autoridades puede llevar a cabo actos limitativos o prohibitivos de los derechos que de la propiedad se deri

(11) Linares Quintana, V. Tratado de la Ciencia del Derecho - - Constitucional. Argentino y Comparado. Edit. Alfa. Argentina 1953 p. 128.

(12) Ibidem. p. 128.

van para su titular.

La Suprema Corte ha establecido el criterio de que por modalidad de la propiedad privada debe entenderse "el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente -- que modifique esencialmente la forma jurídica de ese derecho" y que los elementos necesarios para que se configure la modalidad deben ser "el carácter general o permanente de la norma que la impone y la modificación substancial del derecho de propiedad en su concepción vigente". (13)

La facultad de imponer modalidades a la propiedad privada en aras de un interés público o social, compete al Congreso de la Unión como organismo legislativo federal. Conforme al artículo 27 constitucional dicha facultad se establece a favor de la nación, es decir la federación, es evidente que el poder legislativo federal puede expedir leyes en que se afecten cualquiera de los derechos esenciales inherentes a la propiedad.

Corresponde también a los congresos de los estados imponer modalidades a la propiedad privada si el ramo o materia incumben legislativamente a sus congresos, por virtud del principio contenido en el artículo 124 de la constitución, las leyes que impongan modalidades a la propiedad privada pueden provenir de las legislaciones locales.

Esto último se corrobora si se toma en cuenta lo que -- previene la fracción II del artículo 121 constitucional que consagra el principio de la ley del lugar, al disponer que "Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su -- ubicación".

(13) Semanario Judicial de la Federación, Informe de 1981, p.-539 Tesis 31 Pleno.

Así, respecto de los bienes muebles o inmuebles que se ubiquen dentro de su territorio, las legislaturas locales pueden dictar las leyes que regulen su uso, disfrute o disposición, pero siempre y cuando el interés público que funde dicha regulación no concierna a ninguno de los ramos o materias que sean de la competencia constitucional del Congreso de la Unión, integradas por las facultades expresas e implícitas de dicho órgano legislativo.

II. Expropiación.

A. Utilidad Pública. El acto autoritario expropiatorio consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el estado, el cual, lo adquiere. Toda expropiación requiere tener como causa final la utilidad pública.

El concepto de utilidad pública es eminentemente económico. "La idea de utilidad en general implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma deba aplicarse" (14). Se dice, por ende, que hay utilidad cuando el bien satisfactor colma una necesidad preexistente, para cuyo efecto se requiere que entre aquél y éste haya una cierta adecuación o idoneidad. Por tanto, para que exista una causa o motivo de utilidad pública se requiere que haya, por un lado, una necesidad pública, esto es, estatal, social o general, personalmente determinada, y, por otro, un objeto susceptible económicamente de colmar o satisfacer dicha necesidad.

Es importante hacer notar que ni la misma constitución ni la ley de expropiación actual (noviembre de 1936) definen la

(14) Winch, D. M. Economía Analítica del bienestar. Edit. -- Alianza, Madrid, 1975. pp. 129 y sigs.

idea de utilidad pública, que es el concepto central en materia expropiatoria.

La ley de expropiación en su artículo 1o., adopta un mé todo enumerativo respecto del señalamiento de las causas de utilidad pública, considerando como tales a algunas actividades que pueden no presentar este carácter, lo que provoca un estado que no siempre va en beneficio de la propiedad privada.

En la fracción IX del artículo 1o., ya citado, se consi dera como causa de utilidad pública "la creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad". Si guiendo este criterio y atendiendo a la circunstancia de que las necesidades varias de la colectividad, como suma de individuos, se satisfacen mediante los objetos múltiples elaborados por em presas particulares, todas éstas serían constitucionalmente ex propriables bajo pretexto de proveer a su fomento o conservación.

Sin embargo, el fomento o conservación de una em presa sólo será causa de utilidad pública que justifique su ex propiación, si su funcionamiento bajo la administración privada es in suficiente o ineficaz para proveer a la satisfacción de las nece sidades colectivas a que está destinado. Por tanto, para que és tas no queden sin colmarse, el estado puede expropiarla sin con travenir el artículo 27 constitucional. Esta idea se corrobora por el criterio de la Corte:

"La sola referencia a una empresa no es bastante para -- considerar que la expropiación tenga por objeto beneficiar o sa tisfacer una necesidad particular, pues la fracción IX del artículo primero de la ley de expropiación de 1936, determina que la empresa debe tener por objeto el beneficio de la colectividad. - Esto se comprende mejor si se atiende a los principios de descen tralización por colaboración, que son el ejercicio de una fun--

ción pública y la realización de esta función por un organismo - privado. En ese tipo de descentralización se combinan el beneficio de la colectividad y la actuación de una empresa privada, - como acontece cuando el objeto de la empresa lo es la prestación de un servicio público mediante la concesión. Por tanto, es - - inexacto que esta clase de empresas sólo tengan por fin el provecho exclusivo para sus propietarios o accionistas, puesto que la razón de su existencia no es otra que la de colaborar a la satisfacción de los fines propios del estado, singularmente, la atención de necesidades colectivas. En tal virtud, tratándose de empresas en que se satisfaga el requisito de servir o beneficiar a la colectividad, como lo estatuye la fracción de referencia, - es evidente que su creación, fomento y conservación, constituyen causas de utilidad pública". (15)

"A pesar de que, el concepto de utilidad pública es eminentemente económico y reconoce como presupuesto una necesidad - pública de la misma índole, su comprensión debe hacerse extensiva a la idea de interés social, que no sólo puede tener contenido económico, sino de cualquier otra naturaleza" (16) (Radbruch. p. 95).

El interés social se manifiesta en diversas hipótesis - que suelen darse en la realidad dinámica de la colectividad humana, teniendo a ésta como beneficiaria, independientemente de su densidad demográfica.

Así, la primera hipótesis de interés social estriba en el designio de satisfacer cualquier necesidad que padezca la comunidad; en otra hipótesis, dicho interés se revela en la evita-

(15) Seminario Judicial de la Federación Sexta Epoca. Amparo - en revisión 2,805/62. Fallado el 22 de Junio de 1965. Tomo XCVI p. 10 segunda Sala.

(16) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1980, p. 340.

ción de todo daño que experimente o pueda sufrir inminentemente la colectividad; en una tercera hipótesis, el interés social se manifiesta en la procuración de un bienestar para la comunidad, - en el mejoramiento de las condiciones vitales de los sectores ma yoritarios de la población, o en la solución de los problemas so cioeconómicos y culturales que los afecten.

En cualquiera de las hipótesis anotadas pueden operar - la autoridad pública como presupuesto de validez constitucional - de la expropiación.

B. Indemnización. La expropiación, aunque sea un acto autoritario unilateral del estado., tiene la apariencia de una - venta forzosa. Por tal causa, dicho acto es oneroso. El estado, al expropiar a un particular un bien, tiene que otorgar en favor del afectado una contraprestación, la cual recibe el nombre de - indemnización. A ella se refiere el artículo 27 constitucional al establecer que "las expropiaciones sólo podrán hacerse por -- causa de utilidad pública y mediante indemnización".

El término "mediante", que utiliza el artículo 27 constitucional, indica la forma cronológica de otorgar la contraprestación indemnizatoria por parte del estado en favor del particular afectado. Dicho vocablo se ha prestado a muy diversas interpretaciones respecto a la época en que debe pagarse la indemnización.

Se ha afirmado, que ésta debe ser previa, anterior al - acto expropiatorio, tal como la consignaba la Constitución de -- 1857 en su artículo 27; por otra parte, se ha dicho que la palabra "mediante" implica simultaneidad entre dicho acto y la indemnización; por último, se ha aseverado que el pago de ésta puede ser posterior a la expropiación.

Los partidarios de la tesis que sostiene que la indemnización debe ser previa al acto expropiatorio, esgrimen los siguientes argumentos: que la Constitución de 1917, al emplear el término "mediante" no ha variado el sentido de la disposición de la Constitución de 1857 que exigía la previa indemnización, puesto que si hubiere introducido alguna variación en la época de pago de ésta, expresamente así lo hubiera establecido. Se afirma además, adoptando un método analógico, que si el artículo 14 constitucional, al hablar de "mediante juicio seguido" ordena -- que a una persona sólo puede despojársela de sus bienes, posesiones, etc., previo procedimiento, lo mismo debe entenderse en materia de expropiación, en la que la palabra mediante es sinónimo de previa.

La opinión que asegura que la indemnización debe prestarse simultáneamente a la realización del acto expropiatorio, -- sostiene que siendo éste una venta forzada, tal venta supone, -- "a falta de cláusulas expresas, la simultaneidad en el cumplimiento de las obligaciones del vendedor y del comprador". (16)

Por último, la tesis que sostiene que el pago de la indemnización al afectado por una expropiación puede ser posterior: "ya que no puede pensarse que la Constitución exija la indemnización previa, aunque se trate de una venta forzada de bienes y -- aunque haya otros textos constitucionales en que tenga un significado diferente la palabra mediante, porque el cambio que al emplear esta palabra hizo del término usado por la Constitución de 1857 revela claramente que hubo el propósito de variar el requisito que dicha constitución establecía no siendo por lo mismo necesario que esa indemnización sea previa". (17)

(16) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1980. p. 340.

(17) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa México, 1980. p. 342.

La jurisprudencia de la Suprema Corte no ha sentado un criterio firme para interpretar los términos "mediante indemnización" empleados en el artículo 27 constitucional.

Tomando en cuenta lo anterior se puede considerar que - la persona privada de algún bien, mediante la expropiación, debe recibir el importe de éste y la época de pago debe establecerse de acuerdo a la situación económica de la entidad que realiza - el acto expropiatorio.

Dicha época de pago nunca debe ser aplazada o incierta, puesto que entonces no habría contraprestación en favor del afectado por una expropiación, debido a que éste nunca recibiría el importe del bien expropiado.

Según Fraga, es a la legislación secundaria a la que -- compete delimitar la época del pago de la indemnización, debe fi jarse un término máximo para que tenga lugar este acto, de tal - manera que la autoridad que a nombre del estado decreta la expro piación, no pueda aplazar el cumplimiento de la mencionada con-- traprestación indefinidamente.

Tal fijación se consigna en la actual ley de expropia-- ción, la cual, en su artículo 20, establece que los plazos en -- que la indemnización deba pagarse no podrá exceder de diez años, disposición que en cierto modo está contradicha por el mandato - contenido en el artículo 19 del propio ordenamiento, que prevé - que "el importe de la indemnización será cubierto por el estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio".

c. El procedimiento de expropiación. En materia de ex propiación existe una intervención autoritaria sucesiva de los - tres poderes gubernamentales.

La Constitución, en su artículo 27, fracción VI, párrafo segundo, otorga facultad al poder legislativo, bien sea local o federal, según el caso, para expedir el ordenamiento que fije las causas de utilidad pública.

Dicho ordenamiento puede tener el carácter de federal -- cuando se trate de casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la federación conforme a sus facultades -- constitucionales.

También, ese ordenamiento, puede tener una naturaleza -- local cuando los objetivos que se persigan mediante la expropiación sean de la competencia o la jurisdicción de las entidades -- federativas.

La intervención del ejecutivo local o federal en materia de expropiación, consiste en la declaración concreta de cuando procede, en un caso determinado, la expropiación de un bien o su ocupación temporal y en la realización consiguiente de la actividad expropiatoria, todo ello de acuerdo con la ley previamente haya fijado las causas de utilidad pública y el procedimiento correspondiente. La autoridad administrativa se concreta a aplicar a un caso particular las normas generales constitucionales y legales que regulan la actualización expropiatoria del estado, -- ejecutando los actos concretos jurídicos y materiales inherentes a dicha aplicación.

La actividad del poder judicial, en materia de expropiación, se reduce, por declaración constitucional, a conocer de -- los conflictos que surjan entre las partes (el estado y el particular), con motivo de la no equivalencia entre el valor real, -- actual y efectivo del bien expropiado y el valor catastral o fiscal de éste.

La Suprema Corte asevera: "el Estado no ejercita ninguna acción ante algún tribunal, ya que tal decreto se dicta unilateralmente por la autoridad administrativa e incluso sin necesidad de otorgar audiencia previa al propietario afectado", pues, "lo único que deberá quedar sujeto a resolución judicial será el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal". (18)

El procedimiento expropiatorio instituido por la ley vigente, de noviembre de 1936, es el siguiente: El ejecutivo federal tanto cuando se trate de materia federal o local por lo que respecta al Distrito Federal, se encarga previamente, por conducto del departamento administrativo o secretaría de estado que corresponda, de formular un estudio acerca del bien que se pretende expropiar u ocupar temporalmente en cuanto a su dominio, efectivamente es útil para satisfacer una necesidad pública (utilidad -- pública) existente.

En caso de que tal utilidad se constante, el ejecutivo federal, a través de la autoridad administrativa que es competente de acuerdo con la ley de secretarías de estado, hace la declaración de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio respecto de un determinado bien, declaración que debe publicarse en el diario oficial de la federación (artículo 3 y 4 - de la ley de expropiación).

Esta publicación surte efectos de notificación del decreto expropiatorio, si se ignora el domicilio del afectado, es decir, si no está señalado ante la autoridad que haya substancia

(18) Tomo XI, p. 685 y Tomo XXVI, p. 2, 269 de la quinta época y tesis, jurisprudencial 100 de la Compilación 1917-1965 y 394 del Apendice 1975, Segunda Sala.

do el expediente de expropiación, pues en caso contrario dicho decreto debe notificarse personalmente.

Si el propietario afectado no estuviere conforme con la declaración mencionada en cualquiera de sus tres fases, tiene de recho de interponer dentro de quince días hábiles, contados a -- partir de la notificación de la citada declaración, el recurso -- administrativo de revocación contra ésta, el cual se deducirá ante la secretaría de estado, departamento administrativo o del -- Distrito Federal que haya tramitado el expediente de expropia-- ción, de ocupación temporal o de limitación de dominio (artícu-- los 5 y 6 de la ley de expropiación).

Ahora bien, la Suprema Corte ha esbozado el criterio de que con motivo del recurso administrativo de revocación previsto en los artículo 5 y 6 de dicha ley dentro de su tramitación, los recurrentes tienen el derecho de ofrecer pruebas.

Por su parte, el artículo 7 de la ley de expropiación dispone: "cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5, o en caso de -- que éste se haya resuelto en contra de las pretensiones del recu rrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá -- desde luego a la ocupación del bien de cuya expropiación u ocupa ción temporal se trate, o impondrá la ejecución de las disposi-- ciones de limitación de dominio que procedan". (19)

La regla general en materia de procedimiento expropiato rio consiste en que la interposición del recurso administrativo de revocación suspende la actividad expropiatoria, de ocupación temporal del bien afectado o la limitación de su dominio, en tan

to no se resuelva.

Se exceptúan de dicha regla general los caos en que mediante la expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio, se pretenda: a) satisfacer las necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; b) llevar a cabo el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo; c) combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u - - otras calamidades públicas; d) obtener los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública; - e) evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad -- (artículo 8 de la ley de expropiación en relación con las fracciones V, VI y X del artículo 1o. de este ordenamiento).

Por último, el artículo 9 de la ley de expropiación concede al propietario afectado el derecho de reclamar, dentro del término de cinco años, la reversión del bien expropiado o la insubsistencia del acuerdo cuando haya sido ocupado temporalmente o cuando su dominio haya sido limitado, siempre y cuando dicho - - bien "no haya sido destinado al fin que dió causa a la declaración respectiva".

3. ASENTAMIENTOS HUMANOS

Las restricciones que pueden resultar de las medidas referentes a los asentamientos humanos o acerca de los usos, destinos y reservas establecidas en las provisiones adecuadas para la ejecución de obras públicas y para fundación y mejoramiento - de los centros de población que autoriza el tercer apartado del artículo 27; en este punto el congreso de la unión legislará sobre la concurrencia del gobierno federal, de los estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias.

El artículo 115, fracción V determina que los estados y los municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán -- las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo -- tercero del artículo 27 constitucional en lo que se refiere a -- los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la mate-- ria.

En consecuencia, tanto la federación como los estados y municipios, constitucionalmente, tienen injerencia en los asentamientos humanos y los centros urbanos, pero sus atribuciones están supeditadas a sus respectivas competencias, definidas en la ley general de asentamientos humanos, expedida por el congreso federal el 20 de mayo de 1976 y publicada en el diario oficial -- el 26 del mismo mayo.

"El desequilibrio regional, el ritmo creciente de la ta sa demográfica del país, la migración incontrolada de los habi-- tantes del campo a la ciudad, generadas por la presión poblacio-- nal" (20), son entre otros factores, los hechos fundamentales -- que han ocasionado en muchas de las ciudades de la república, -- controversias sobre tenencia de la tierra; posesiones al margen de la ley; insuficiencia de servicios públicos; viviendas sin -- las condiciones satisfactorias mínimas; contaminación ambiental, deterioro ecológico; especulación con los terrenos, y en general, sistemas de ciudades que provocan un rendimiento decreciente en la inversión de los recursos públicos y privados, además de los consiguientes problemas del orden social.

Ante esas circunstancias, el gobierno de la república se vió en la imperiosa necesidad de definir políticas y de estructurar sig

(20) Harris, Walter D. El crecimiento de las ciudades en Améri ca Latina. Ediciones Marymar. Argentina 1975. pp. 81 y -- sigs.

temas que permitiesen planear adecuadamente el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, a fin de propiciar mejores -- condiciones de vida en beneficio de sus habitantes.

Ciertamente la dinámica de este fenómeno ameritaba, desde hace tiempo, el establecimiento de dicha estructura jurídica-- por parte del estado mexicano; "correspondió a la administración pública federal 1970-1976, al promover las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pu-- blicadas en el diario oficial de la federación el 6 de febrero - de 1976.

Sin una reforma constitucional que permita al estado - definir los usos del suelo urbano, sin una legislación general - de asentamientos humanos que establezca normas nacionales obliga-- torias, tanto para el gobierno federal como para las entidades - federativas y los municipios y sin las respectivas leyes locales de desarrollo urbano, hubiese sido imposible hacer coincidir fun-- cionalmente las acciones de los tres niveles de gobierno para -- planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y cre-- cimiento de los centros de población.

En este sentido la exposición de motivos de las refor-- mas a la ley de asentamientos humanos expresa: "La aplicación de la ley de Asentamientos Humanos durante más de siete años, a tra-- vés de la expedición y ejecución de los planes y programas de de-- sarrollo urbano nacional, estatales y municipales, ha mostrado - experiencias que aconsejan la introducción de algunos ajustes y precisiones al ordenamiento que nos ocupa".

"La propiedad, como derecho a usar, disfrutar y dispo-- ner de un bien, no sólo está limitada por el orden jurídico, si--

no que es una creación del mismo" (21). La ley determina tanto sus límites como su propio contenido. La propiedad es fuente de obligaciones y por ende, su uso debe servir para el bien de las comunidades. En esta vinculación social de la propiedad, radica la negación del concepto individualista y romanista de la misma.

De lo anterior, se desprende que el estado está obligado a procurar que exista un orden social justo, en el que la función social de la propiedad es una consecuencia de la pertenencia del individuo a la comunidad, y supone un límite para la misma, tanto mayor cuanto más incide su realización sobre la esfera social, es decir, cuanto más exceda de la esfera privada.

Así lo hace saber la exposición de motivos de las reformas a la ley de asentamientos humanos: "Por otra parte las modificaciones que se han incorporado a las normas constitucionales y secundarias que regulan el proceso de planeación y la acción pública sobre el desarrollo, hacen necesarias una serie de reformas y adiciones a la ley a fin de adecuarla a las nuevas disposiciones y los objetivos plasmados en el proyecto nacional establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Esta concepción del derecho de propiedad fue lo que inspiró el espíritu visionario y humanista del constituyente de Querétaro de 1917, quien a partir de la naturaleza jurídica que le dio a la propiedad privada, y en atención a su función social, la nación quedó facultada para imponer a ella las modalidades y limitaciones que dicte el interés público, y para regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación.

(21) Le Fur. Los Fines del Derecho, Edit. UNAM. México 1958, p. 20.

El párrafo tercero del artículo 27 constitucional en -- vigor, confiere a la comunidad nacional, la responsabilidad de - hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país, y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

A partir de esos nuevos objetivos señalados para la na- ción, se estableció en el nivel constitucional el derecho públi- co y la responsabilidad política que tiene el estado mexicano pa- ra dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y des- tinos de tierras y aguas, además de los bosques, a efecto de eje- cutar obras públicas y de planear y regular la fundación, con- - servación, mejoramiento y crecimiento de los centros de pobla- - ción.

Es por eso, que al estar directamente vinculada la uti- lización de la tierra con las posibilidades de planear y regular el desarrollo de los centros de población, es imperativo para el estado mexicano, el poder establecer usos del suelo urbano.

Para el orden jurídico tiene mayor jerarquía la protec- ción de los derechos de la comunidad, esto es, del conjunto de - hombres que integran los asentamientos humanos frente al derecho individual y subjetivo; como quedó definido desde 1928 en el có- digo civil del Distrito Federal en su artículo 830, que a la le- tra dice "el propietario de una cosa puede gozar y disfrutar de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes".

Por otra parte la exposición de motivos de las modifica- ciones constitucionales de 1976, señalaba que, "la multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano, lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regula--

ción al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las entidades federativas entre sí, y de éstas con la federación, como única forma de ser congruente con el federalismo".

Continúa exponiendo: "Federalizar estas acciones públicas sería una posición conservadora, antihistórica que separaría responsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal; sólo la acción compartida entre la federación y los estados permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral".

En base al principio de concurrencia en materia de asentamientos humanos, la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional, faculta al congreso de la unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la constitución federal.

En este aspecto la exposición de motivos de las reformas a la ley de asentamientos humanos nos dice: "En materia de coordinación de la federación con los gobiernos de los estados y los municipios, se propone adicionar el artículo 13 con un párrafo segundo, a fin de incorporar el régimen de planeación y programación de los asentamientos humanos, a los mecanismos de concertación previstos en la referida ley de planeación".

Cabe destacar que este tipo de leyes que articulan y establecen el grado de concurrencia, son normas que dan vigencia al federalismo. La esencia de los sistemas federales es la distribución de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, distribución que se hace a partir de principios comunes fijados en la constitución federal.

Así, tenemos el artículo 41 constitucional, en el cual se respalda al sistema federal y establece que el pueblo ejercerá su soberanía por medio de los poderes de la unión en los casos de la competencia de éstos y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la propia constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones de nuestra carta magna.

Con fundamento en lo anterior, se justifica plenamente la adición al artículo 73 de la constitución federal (22), que faculta al congreso de la unión a expedir leyes que establezcan la concurrencia en materia de asentamientos humanos.

Al respetarse la distribución de competencias y en consideración a lo que establece la fracción II del artículo 121 de la ley suprema, "los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación". La fracción IV del artículo 115 constitucional establece que los estados expedirán leyes sobre asentamientos humanos, en razón de que diversas materias fundamentales del proceso de desarrollo urbano pertenecen a la competencia legislativa de las entidades federativas.

En lo relativo a los municipios, estas entidades de gobierno y administración, pueden expedir reglamentos y disposiciones administrativas en materia urbana, en atención a lo previsto en las fracciones II y IV del artículo 115 de la constitución federal.

Por último, debido a que en diversas zonas de la república mexicana han surgido o se proyectan fenómenos de conurba-

(22) Reforma Constitucional de 1982 Publicada el Diario Oficial el de 1982.

ción, la fracción V del artículo 115 de la constitución federal establece el marco regulador correspondiente, al disponer que, - "cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

La exposición de motivos de las reformas a la ley de -- asentamientos humanos específica que "las reformas y adiciones - al artículo 115 constitucional para revitalizar la vida municipi-- pal, pueden verse reflejadas en la Ley General de Asentamientos Humanos en lo que se refiere a la competencia y coordinación de autoridades en materia urbana, a fin de contribuir a la consolidación de las nuevas atribuciones que el citado precepto constitucional otorga a los ayuntamientos.

El artículo 115 constitucional, con motivo de sus reformas y adiciones, señala que los ayuntamientos son titulares de - una serie de atribuciones en materia de desarrollo urbano que de-- ben ejercerse en los términos de las leyes federales y estatales relativas. Con tal fundamento y con base en los resultados de - la consulta popular que recientemente se llevó a cabo, la presen-- te iniciativa propone adicionar y reformar los artículos 16 y 17 de la ley, con el fin de sentar las bases para el ejercicio de - dichas atribuciones y ampliar la capacidad jurídica de los ayun-- tamientos para conducir y gestionar su desarrollo urbano.

En este sentido se propone que los planes o programas - municipales de desarrollo urbano sólo puedan publicarse luego de haber sido aprobados por el ayuntamiento respectivo. De igual - manera, existen otras funciones relativas al desarrollo urbano -

que por su importancia se propone sean ejercidas por los ayuntamientos. Tal es el caso de la expedición de las declaraciones - de usos, reservas y destinos de áreas y predios; de las autorizaciones de fraccionamientos, subdivisiones, fusiones y re-edificaciones, así como la expedición de licencias de construcción".

4. EL DERECHO AGRARIO COMO RAMA DEL DERECHO ECONOMICO

El derecho agrario se fundamenta en el mandato del artículo 27 constitucional, que establece todos los principios esenciales del sistema agrario mexicano:

A. Desde 1917 hasta la actualidad, la Reforma Agraria se ha enfocado a la consecución de los siguientes objetivos:

a) Fraccionamiento de latifundios. Para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, para la creación de nuevos centros de población agrícola y para el fomento de la agricultura.

b) Dotación de tierras y aguas en favor de los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades.

c) Restitución de tierras y aguas en beneficio de los pueblos que hubiesen sido privados de ellas.

d) Declaración de nulidad de pleno derecho de los actos jurídicos judiciales o administrativos que hubiesen tenido como consecuencia dicha privación.

e) Nulificación de divisiones o repartos viciados o ilegítimos de tierras entre vecinos de algún núcleo de población.

f) Establecimiento de autoridades y órganos consultivos encargados de intervenir en la realización de las citadas finalidades, teniendo como autoridad suprema al presidente de la república.

g) Institución de procedimientos dotatorios y restitutorios de tierras y aguas.

Estos objetivos se encuentran previstos en el artículo 27 constitucional y se desenvuelven preceptivamente en la legislación agraria.

Ahora bien, los consabidos objetivos, aisladamente considerados o en conjunto y una vez obtenidos, configuran una sustancia jurídica derivada de una sustancia económica, por lo tanto, se infiere, que el derecho agrario es una rama del derecho económico.

De esta consideración se induce que los derechos sociales en materia agraria deben revelarse en una relación jurídica cuyos sujetos activos están constituidos por la clase campesina en lo colectivo y por sus miembros singulares en lo individual, siendo el sujeto pasivo la autoridad estatal. Esta relación implica derechos de sustancia económica en favor de los sujetos activos y las obligaciones correspondientes a cargo del estado.

Así, en materia agraria, el contenido de sus derechos sociales es un conjunto de principios y normas de índole constitucional en que se consagran derechos sociales de contenido sustancialmente económico en favor de los campesinos con imperatividad para el estado.

B. Contenido económico de la reforma agraria. Con el propósito de elevar el nivel de vida de los campesinos, el artí-

culo 27 de nuestra ley fundamental, instituye y protege los derechos de los núcleos de población a que se les restituyan las tierras y las aguas de que hubiesen sido privados por actividades ilegales de los particulares o de las autoridades de toda clase y a que se les dote de las tierras y aguas que necesiten para la subsistencia de sus integrantes, ya porque no logren por cualquier motivo la restitución antes indicada, o ya porque no cuenten con las suficientes o con ningunas.

Esta institución da fuerza al aspecto eminentemente social de la propiedad agraria, puesto que da completa preferencia a los pueblos sobre los particulares para disfrutar de la propiedad agrícola, sin más excepción que los pueblos pequeños que estén en explotación, y con la tendencia histórica a la distribución de la tierra en muchas manos, a fin de evitar el acaparamiento de su propiedad y consiguientemente el de sus productos.

Todo ello con un propósito de elevar el nivel de vida de los campesinos, así como su nivel económico.

Por otra parte, los propósitos y las actividades gubernativas referentes a la creación y al fomento de ejidos industriales, turísticos y además, distintos de los propiamente agropecuarios, no están previstos en el artículo 27 constitucional, sino que son evoluciones y derivaciones secundarias del sistema ejidal.

Conforme a la fracción XVI, cuando una resolución dotatoria disponga que las tierras que comprenda deberán ser adjudicadas individualmente, la entrega se hará a cada uno de los beneficiarios precisamente en el momento en que tal resolución sea ejecutada.

Esa disposición tiende a evitar los problemas y abusos-

que muy probablemente surgirían si la entrega material de las -- fracciones a cada interesado fuese aplazada para hacerla después de que los terrenos dotados sean entregados en conjunto al res-- pectivo comisariado ejidal, pues podrían provocarse y aun crearse intereses ventajosos en favor de unos y en perjuicio de otros de los ejidatarios o comuneros, el régimen de la entrega de las fracciones individuales se encuentra en los artículos 51, 52, 55, 75 y 76 de la ley de reforma agraria.

En torno a las inafectabilidades de tierras, ha surgido la discusión en diferentes casos, señalando que disfrutaban de -- ella quienes no la merecen; fundamentalmente, porque rebasan los máximos de tierra permitidos, al acumular propiedades en el mismo lugar o en diferentes de la república, originándose nuevas -- concentraciones de tierras; sin embargo, las leyes agrarias de-- jan abierta la posibilidad de que, al comprobarse la concentra-- ción de provecho, puedan las tierras ser afectables.

La política nacional agrícola de establecer y garanti-- zar precios mínimos en los granos básicos fomenta la producción agrícola, estimula la inversión, garantiza la recuperación en -- buena medida y establece niveles de precios anticipados a la -- producción que fomenta el movimiento económico en el agro..

La reforma agraria se ha encauzado de acuerdo a las cir-- cunstancias socioeconómicas que dominan en el país, y habrá de -- seguir adelante sustentando la justicia social.

La finalidad de la reforma agraria es solucionar los -- problemas que afectan a la economía nacional agrícola, tales como: la mala distribución de las propiedades, el acaparamiento de las tierras, la falta de oportunidades para el trabajador rural, la inseguridad en el uso y trabajo de la tierra, la ausencia de crédito agrícola suficiente, la defectuosa titulación de la tie--

rra y derechos del uso de las aguas de riego, los bajos salarios rurales, la falta de mecanización en el campo y la deficiencia de tecnología agrícola. En suma, la ausencia de estímulos para mejorar la producción y elevar el nivel de vida de la familia agrícola.

Como conclusión general, el patrón de vida rural se podrá mejorar si existe una adecuada relación entre la población, la tierra y los demás recursos indispensables.

Asimismo, la reforma agraria necesita integrarse constantemente con los programas generales de desarrollo económico, para poder corregir las disparidades que existan o puedan surgir entre la tierra y la población.

C A P I T U L O I V
EL CONGRESO DE LA UNION Y SUS
FACULTADES

1. FACULTADES DEL CONGRESO EN MATERIA DE PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LA FEDERACION.

La evolución del estado mexicano en cuanto ha conducido a una ampliación de las actividades del poder público ha traído como consecuencia inevitable la necesidad de dotar al estado de un volumen creciente de recursos y que recíprocamente y en la medida en que la obtención o el empleo de tales recursos entorpece o estimula la actividad económica general, ha inducido al estado a asumir nuevas funciones. (1)

En el presente siglo, en el que los resultados de la ciencia y la técnica han sido en beneficio de la humanidad, los estados, entre ellos México, han sentido la necesidad ineludible de ampliar el número de los servicios que deben prestar para garantizar a la mayoría de su población el disfrute de esos progresos; se observa entonces el fenómeno de que los gastos públicos crecen en forma continua, mientras que sus sistemas tributarios en su conjunto muestran carecer de la suficiencia y elasticidad indispensable para cubrir esos gastos crecientes.

Disposiciones de nuestra Constitución que pueden considerarse como estructurales del régimen fiscal de México :

A- El artículo 40 en cuanto que organiza el país bajo el régimen federal y sanciona la coexistencia de dos categorías de entidades políticas con soberanía plena.

(1) BETETA Ramón. Tres Años de Política Hacendaria. Perspectiva y Acción. Editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1951. pp. 19 a 33.

B- La fracción VII del artículo 73 que de acuerdo con su interpretación directa y su correlación con los demás preceptos de la misma constitución, consagra el régimen de concurrencia de la federación y de los estados en materia impositiva.

C- La fracción VII del artículo 73 constitucional que de acuerdo con el alcance que le ha dado la Suprema Corte de Justicia de la nación a través de sus ejecutorias, sólo da facultad al congreso de la unión para establecer impuestos en cuanto - - ellos sean necesarios para cubrir el presupuesto, es decir, que no autoriza el empleo de los impuestos con fines extrapresupuestales.

D- EL artículo 131 que concede a la federación facultad privativa para establecer impuestos sobre el comercio exterior.

E- El artículo 117 que que prohíbe terminantemente a los estados gravar el tránsito, la entrada o la salida de mercancías a su territorio, establecer impuestos alcabalatorios y decretar impuestos diferenciales en razón de la procedencia de las mercancías.

F- El artículo 118 que requiere el consentimiento del congreso de la unión, para que los estados puedan establecer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

G- Los artículos 31 fracción IV y 73 fracción VII establecen los requisitos de legalidad y equidad que son esenciales para los impuestos.

H- El artículo 28 que expresamente ~~proscribe~~ las exenciones de impuestos y las prohibiciones a título de protección a la industria.

El sistema federal es el que mejor se adapta a los antecedentes, a la situación y a las necesidades del país y el régimen de concurrencia tributaria es el más adecuado. Así el constituyente de Querétaro consideró que, la prudencia y la buena fe de los legisladores posteriores de la federación y de los estados asegurarían la subsistencia del régimen y el desarrollo armonioso de las economías del estado federal y de las entidades federativas. (2)

Así en nuestra constitución, principalmente en los preceptos ya mencionados están las bases de un régimen fiscal democrático que asegura el respeto a la soberanía de los estados -- tanto en el terreno político como en el económico.

La situación de desequilibrio económico entre la federación y los estados que había existido, con las últimas reformas al artículo 115 se ha suavizado, por lo que el desarrollo -- económico del país ha mejorado, dándose una adecuada satisfacción de las necesidades apremiantes de la masa general de población, especialmente las de las colectividades primarias o sea de las municipalidades.

La adecuación de las disposiciones constitucionales -- que tienen aplicación tanto respecto del sistema tributario de -- la federación, como de los sistemas impositivos de los estados -- para establecer un régimen tributario que permita obtener a la -- federación, a los estados y a los municipios, dentro de la situación económica de la nación, los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones y para aprovechar los elementos de acción que derivan o pueden derivar del manejo del sistema impositivo.

(2) NAVARRETE, Ifigenia, Estructura Impositiva para el Desarrollo. El Derecho en los planes de Desarrollo Económico y Social de México. Edit. UNAM. México, 1964. p. 49.

tivo en la promoción y ejecución de una política de desarrollo integral de los recursos de la nación.

En la situación en la que el país se encuentra y frente a la necesidad evidente de acelerar su desarrollo económico, resulta indiscutible que tanto la federación como los estados necesitan recursos cuantiosos, tanto para prestar los servicios que la vida moderna reclama, como para ejecutar las obras y emprender las actividades que pueden acelerar la ejecución del propio proceso de desarrollo; que los dos tienen como fuente común para obtener esos recursos, el ingreso nacional, en la proporción que él puede ser afectado a la satisfacción de las necesidades colectivas y que, en consecuencia, tanto los gastos como los ingresos de todas las necesidades públicas coexistentes deben ser planeados sobre la base de esa coexistencia y la presencia indudable de necesidades generales preferentes. (3).

Bien, una y otra finalidad están previstas y serán posibles a través del texto constitucional, porque existen disposiciones que obligan a la federación a tener en cuenta las repercusiones que desde el punto de vista de los estados y en las economías de éstos, tiene el manejo de la hacienda pública federal. Así en presencia de las necesidades de todas las entidades se conducirá a estructurar un sistema tributario nacional, ya que existe un precepto, la fracción VII del artículo 73, que da al estado mexicano la oportunidad de aprovechar los elementos de acción y promoción económica que derivan de un adecuado manejo del sistema tributario y corregir los defectos desfavorables que eventualmente pueda provocar en determinadas ramas la actividad económica general.

(3) RANGEL Couto. Hugo, Derecho Económico. Edit. Porrúa México, 1984. p. 93.

A- Limitar el gasto público total a la cifra indispensable para sufragar el costo directo de la prestación de los servicios públicos fundamentales.

B- Mantener el gasto público equilibrado, es decir, suborjinar en todo tiempo la autorización y prestación de los servicios públicos a las posibilidades directas e inmediatas de obtener a través del sistema tributario los recursos necesarios para cubrirlos.

C- Someter el gasto público a previsiones anuales, es decir, calcularlo y efectuarlo en función de posibilidades y necesidades ciertas e inmediatas.

D- Atribuir a la representación popular la facultad de autorizar los presupuestos anuales de gastos y de revisar la - - cuenta que sobre los mismos debía rendir periódicamente el ejecutivo.

Los principios enunciados están contenidos en las disposiciones constitucionales y consagran en esencia el régimen --presupuestal mexicano.

A la función de autorización de los gastos de los órganos del estado, condicionada para su uso a la oportuna percep- ción de ingresos necesarios para cubrirlos, el presupuesto ac- tual de la federación ha añadido dos objetivos esenciales:

I.- Estabilizar o reajustar circunstancialmente y pro- mover continuadamente el desarrollo de la economía nacional me- diante intervenciones financieras de magnitud adecuada.

II.- Cooperar a la redistribución del ingreso nacional en beneficio de los sectores mayoritarios de la población.

Los dos nuevos objetivos, guían la conducta de nuestro país que ha sentido la necesidad de mejorar las condiciones materiales de vida y los niveles culturales de su población, por la vía del mejor aprovechamiento de los recursos naturales, del fomento de su producción agrícola industrial; de la expansión de su comercio; del mejoramiento de las comunicaciones y del sometimiento total de las actividades del estado a normas y principios de justicia social que constituyen verdaderos preceptos de derecho económico.

El artículo 73 fracción VII dice que el congreso federal tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Por otra parte el artículo 74 establece que son facultades exclusivas de la cámara de diputados: IV- Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deban decretarse para cubrir aquél. Por último el artículo 131 establece, en su último párrafo, que el ejecutivo al enviar al congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad que le hubiese otorgado para modificar las cuotas en las tarifas de exportación.

El congreso de la unión, tiene la facultad de acuerdo con el artículo 73, fracción XI para crear y suprimir empleos públicos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, y el artículo 126 establece que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior, y para evitar el favoritismo en el otorgamiento de contratos y para lograr los mejores precios para el gobierno, el artículo 134 establece que todos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas serán adjudicadas en subasta mediante convocatorias y para que -

se presenten proposiciones en sobre cerrado que será abierto en junta pública.

El control de los gastos públicos, por parte de el congreso de la unión, se ejercita mediante la aprobación de la cuenta anual que el ejecutivo está obligado a formular. La glosa de la cuenta del tesoro público está a cargo de la contaduría mayor. La fracción XXIV del artículo 73 faculta al congreso para expedir la ley orgánica de este organismo y el artículo 74 fracciones II y III confiere a la cámara de diputados la facultad de vigilar por medio de una comisión de su seno el desempeño de las funciones de la contaduría mayor y de nombrar los jefes y empleados de esta oficina.

2. EMPRESTITOS.

El estado, para hacer frente a los gastos públicos, o para realizar inversiones, además de los impuestos dispone de la facultad de hacer uso del crédito público, contrayendo obligaciones y contratando empréstitos.

Los empréstitos pueden ser interiores o exteriores. -- Los primeros son aquellos que se emiten y se obtienen del interior para ser colocados dentro del país y normalmente se expiden en la moneda nacional. Los empréstitos extranjeros son aquellos que se obtienen en el exterior y normalmente están expedidos en moneda extranjera.

Sobre la naturaleza de los empréstitos existe diferencia de criterios y teorías:

Pandersen, se expresa: "Pedir prestado, como la expresión se entiende comúnmente, tiene dos características sin las cuales no se podría hablar de un préstamo. 1) Debe haber transmi-

si3n de fondos de una unidad econ3mica a otra; 2) La carga que pesa sobre el deudor se distribuye en un per3odo de tiempo, el necesario para el pago de la deuda. (4)

Cuando el estado pide prestado a sus nacionales, ninguna de las dos caracter3sticas est3 presente. El estado no adquiere la disposici3n de fondos adicionales, ya que estos fondos estaban ya dentro de la 3rbita de su poder y pudo haberlos obtenido por medio de impuestos.

Un empr3stito interior contratado por el estado no es realmente un pr3stamo en el sentido ordinario puesto que no posee ninguna de las caracter3sticas esenciales de semejante transacci3n. No hay transmisi3n de fondos de una unidad econ3mica a otra ni ninguna carta se traslada a las generaciones futuras. Un empr3stito interior se parece al pr3stamo ordinario puramente formal y cualquier analog3a a un pr3stamo privado debe ser completamente falsa. Sin embargo, la contrataci3n de un pr3stamo por el estado no es un fen3meno puramente contable, tal como ser3a la transmisi3n de dinero de una cuenta a otra en una empresa determinada. Su verdadero significado surge del hecho de que, como cualquier transacci3n financiera del estado es un medio de influenciar la producci3n y distribuci3n del ingreso y deber3 ser considerada como tal.

Alejandro Hamilton afirm3 que la deuda p3blica interior, constitu3a una mera transferencia de un grupo (el p3blico que paga los impuestos) a otro grupo (los tenedores de bonos) y

(4) BUSTAMANTE Eduardo. EL R3gimen Fiscal. Bases Constitucionales. Estado Actual. Edit. UNAM. Escuela Nacional de Econom3a. M3xico 1958. p. 170.

que no se trata de gravar las futuras generaciones en beneficio de las presentes. Audazmente luchó por un uso vigoroso del crédito público como parte de su programa de imprimir un potente impulso a la economía. (5)

En suma, el crédito público lo consideraba como un medio de acelerar el pronto empleo de los recursos de la nación y como una de las principales máquinas de la empresa y del mejoramiento interno.

No obstante las ventajas que tienen los empréstitos interiores sobre los exteriores, los estados que tienen poca capacidad de ahorro y no han podido realizar acumulaciones de capital en cantidad suficiente se ven obligados a recurrir al ahorro acumulado de países más desarrollados. A su vez, esos países -- sienten la conveniencia de prestar al exterior parte de sus excedentes de capital como un medio de fomentar su comercio exterior y de provocar un ajuste de su economía interna. También se recurre a los empréstitos exteriores, con fines de estabilización monetaria cuando un desequilibrio transitorio hace indispensable la adquisición de divisas para mantener el valor internacional de la moneda. (6)

La deuda pública puede ser puramente administrativa, -- como son las obligaciones que se crean diariamente en favor de individuos privados por servicios que prestan al estado o de productos que le venden. Pero también puede consistir en obligaciones que el estado adquiriera para hacerse de recursos mediante el uso de su crédito. Estas obligaciones pueden ser de diversas categorías según el plazo de su vencimiento:

(5) Ibidem. p. 171.

(6) MARTNER Gonzalo, Planificación y Presupuesto por Programas -- Edit. Siglo XXI. México, 1976, p. 193.

a) La deuda flotante, que deriva de operaciones a corto plazo que se liquidan normalmente en el curso de un año.

b) La deuda a largo plazo.

c) La deuda consolidada o deuda perpetua, que no tiene fecha de vencimiento y que el estado amortiza, cuando lo juzga -- oportuno, por la adquisición de los títulos en el mercado abierto.

Por la fuente de donde se obtiene el dinero, el crédito puede ser bancario, que es el que se obtiene del sistema bancario. Es el caso también de créditos contratados con bancos -- extranjeros, o con instituciones internacionales. Puede igualmente obtener el crédito mediante emisión de certificados o títulos de crédito destinados a circular entre el público, y que son absorbidos en buena parte por instituciones que recogen la mayoría de los ahorros nacionales, como son las instituciones de seguros, los bancos de ahorros y los fondos de fideicomiso. (7)

La deuda de la nación desempeña un papel importante desde el punto de vista fiscal proporcionando fondos, para emprender obras de gran envergadura no susceptibles de ser financiados con el producto de los impuestos, pero también constituye un poderoso instrumento de regulación monetaria. El Banco de México restringe o incrementa la circulación monetaria, comprando en un caso y vendiendo en el otro, en el mercado abierto, títulos de la deuda pública manteniendo el nivel de circulación y precios que se considera conveniente.

(7) GARZA. Botello Eugenio. La Inversión Extranjera Directa y la Iniciativa Privada Mexicana. Seminario sobre las Inversiones extranjeras en la integración latinoamericana. México. 1967. pp. 19 y sigs.

La constitución mexicana, establece en la fracción -- VIII del artículo 73 que el congreso tiene facultad, "para dar bases sobre las cuales pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. 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 emergencia declarada por el presidente de la república en los términos del artículo 29.

Esta disposición reconoce el carácter político que tiene la celebración de un empréstito y establece por lo tanto, que -- sea aprobado por el congreso, aunque la negociación y los detalles técnicos y administrativos del mismo quedan confiados al -- poder ejecutivo.

En principios se reconoce también que las deudas que -- contraiga el país serán deudas activas y de aquellas que se li-- queden directamente por las fuentes de riquezas que crean.

Se establece igualmente el principio de que los empréstitos pueden ser contratados con fines de estabilidad monetaria, como son por ejemplo los que se han contratado con el fondo monetario internacional, y se permite que en caso de emergencias declarada por el presidente de la república en los términos del artículo 29 podrán contraerse empréstitos de peso muerto, (aquella que se adquiere como consecuencia de gastos que no incrementan -- el poder productivo de la comunidad, y que, por lo tanto ni -- aumentan los ingresos, ni producen en el futuro ninguna corrien-

te de riqueza o satisfacción), acatando a la dura ley de la necesidad. (8)

El artículo 117 fracción VIII establece, por último, - que los estados no pueden en ningún caso emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera de territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

3. A manera de conclusión, el régimen fiscal de México es tablecido por la constitución, se define a través de los siguientes aspectos:

- En materia tributaria, reconoce la coexistencia de las soberanías tributarias de la federación y de los estados.

- Contiene disposiciones que permiten al estado servir se del presupuesto como un instrumento de programación económica y de coordinación de la acción que le corresponde dentro de una política de desarrollo con la acción que debe reservarse a los particulares; pero afortunadamente no contiene tampoco prohibiciones que hagan imposible la estructuración de los presupuestos futuros con esa tendencia.

- Las disposiciones del artículo 27 relativas a la - - propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de su territorio y al dominio directo inaliena-

(8) SUAREZ, Eduardo. Sistema Financiero del Estado Actual. Edit. UNAM, Escuela Nacional de Economía. México, 1958. P. 172.

ble e imprescriptible de la nación sobre el subsuelo, permiten -- reestructurar el patrimonio del estado; hacerlo productivo y -- aprovechar los rendimientos que de su explotación puedan derivarse, como recursos complementarios o suplementarios de los que produzca el sistema fiscal para la adecuada ejecución de un programa de desarrollo.

- Motivada por hechos y situaciones ajenas a sus derechos patrimoniales, en recta aplicación del artículo 27 constitucional, la nación reivindicó su dominio directo sobre la riqueza petrolera del país, y ha logrado estructurar una forma de explotación de la misma que ha hecho posible aprovecharla como elemento de acción positiva dentro del programa de desarrollo.

- Se han incorporado a la administración y se han coordinado orgánicamente con sus dependencias directas, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, aprovechándose las oportunidades que ofrecen de aportar recursos importantes y las posibilidades que derivan de subordinar su actividad y tener en cuenta sus gastos y productos para la debida programación y realización de un programa de desarrollo.

- Se ha mejorado el régimen fiscal de la federación, -- tanto en el aspecto técnico como en el administrativo, lográndose incrementar los ingresos de economía pública del estado federal, gracias a lo cual han podido mejorar y ampliarse algunos -- servicios públicos y realizar obras públicas importantes en sí -- mismas y por sus efectos estimulantes de la actividad económica general.

- Se ha ido creando un régimen de gastos públicos directos que en la fase de preparación del presupuesto se orienta a situarlos dentro del plan de desarrollo. Se ha llevado a cabo un régimen de organización y explotación del patrimonio nacio--

nal orientado a obtener los bienes productivos que forman parte de él y en beneficio general, un rendimiento adecuado que como - complementario o suplementario del que produzca el régimen tributario, ha servido para trazar y ejecutar un programa de desarrollo económico, cuyo objetivo es, permitir que la masa general de la población disfrute de los más altos niveles de vida posibles - en el tiempo y en las condiciones en que vivimos dentro del - ámbito internacional.

C A P I T U L O V
A T R I B U C I O N E S D E L E J E C U T I V O E N M A T E R I A
E C O N O M I C A

1. ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO EN MATERIA ECONOMICA.

El artículo 131 original de la constitución mexicana vigente establecía como facultad privativa del gobierno federal la de gravar las mercancías que se importasen o exportasen o que pasasen de tránsito por territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la república de toda clase de efectos, cualquiera que fuese su procedencia.

Por adición constitucional de 30 de diciembre de 1950, -- que entró en vigor a partir de marzo de 1951, el artículo mencionado fue aumentado en un párrafo en el que se expresa que "el -- ejecutivo puede ser facultado por el congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación, extendidas por el propio congreso, y para crear otras igualmente está facultado para restringir y para prohibir las importaciones, las 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". (1)

Esta amplitud extraordinaria de facultades, a nivel constitucional constituye la mejor prueba de que las necesidades del desarrollo imponen una revisión de las normas jurídicas y una -- reconsideración de las tendencias mismas de la legislación.

Toda la política arancelaria que forma parte de la política económica global del estado mexicano esta comprendida en el --

(1) Reforma Constitucional de 2 de Enero de 1961 publicada en el Diario Oficial el 5 de enero de 1961.

artículo 131 de la constitución. La ley reglamentaria de la adi
ción constitucional al artículo 131, fue expedida el 2 de enero
de 1961 y publicada en el Diario Oficial del 5 del mismo mes.

La ley reglamentaria, del artículo mencionado, fue expe
dida con el fin de obtener el mejor aprovechamiento de los recur
sos financieros del país, y de regular la economía del mismo me
diante el mantenimiento de niveles razonables de importación de
artículos extranjeros, para lo cual el ejecutivo federal está fa
cultado para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de la ta-
rifa general de importación y exportación, o crear otras y fijar
el monto máximo de los recursos financieros aplicables a determi-
nadas importaciones, vigilando el cumplimiento de los acuerdos -
respectivos.

De la misma fecha que la adición del artículo 131 cons-
titucional, es el que ha llegado a ser considerado, por su gran
importancia, el instrumento legislativo más importante sobre el
intervencionismo de estado en México; se trata de la Ley de Atri-
buciones del Ejecutivo Federal en materia Económica Vigente. - -
(1 bis).

Diversas leyes administrativas regulaban aspectos diver
sos del comercio y de la industria, tales como la ley de monopo-
lios, el reglamento sobre artículos de consumo y otras disposi-
ciones administrativas, las que en parte quedaron derogadas con
la expedición de la ley de atribuciones del ejecutivo federal en
materia económica.

El estado mexicano ha sufrido diversas formas de inter-

(1bis) Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica. Pu-
blicada en el Diario Oficial de 30 de Diciembre de 1950.

vencción económica. La exposición de motivos de la ley sobre - - atribuciones del ejecutivo en materia económica, sustenta consti-
tucionalmente su contenido, entre otros, en el artículo 27, pá-
rrafo tercero, de la constitución, al que invoca en su apoyo y
que expresa: La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...."

Algunos párrafos de la exposición de motivos son de - - gran interés, por su trascendencia:

"El evidente progreso alcanzado por el país en los últi-
mos años, principalmente a causa del incremento de la industria-
lización nacional, ha provocado una mayor complejidad en los pro-
blemas de la economía mexicana, en particular los que se refie-
ren al abastecimiento del mercado tratándose de materias primas
y equipos y maquinarias para las industrias, así como de los pro-
ductos destinados al consumo".

"Por lo tanto, el Ejecutivo Federal estima indispensa-
ble someter a la representación nacional, con la gran urgencia -
que las circunstancias exigen, un proyecto de ley encaminado a -
regular la intervención del Estado en materia económica, a fin -
de encauzar jurídicamente la injerencia del gobierno en las acti-
vidades industriales y comerciales de los particulares, en tal -
forma que reconociéndose los legítimos derechos de éstos, quede
resguardado el interés de la Nación, coordinándose y subordinando
se los intereses privados a los más altos de la colectividad".

"El Gobierno considera que los graves momentos por los
que atraviesa el mundo exigen una actitud que represente la aus-
teridad, la renuncia a la especulación, a las ganancias excesi-
vas y el máximo empeño para el mejor aprovechamiento de nuestros
propios recursos, así como de los elementos que podamos lograr -
en el exterior, a fin de mantener las actividades económicas del

país con el menor trastorno posible".

Las disposiciones de la ley sobre atribuciones del ejecutivo federal en materia económica son aplicables a quienes efectúen actividades industriales o comerciales relacionadas con la producción o distribución de mercancías, o con los servicios referentes a los artículos alimenticios de consumo generalizado del país, los efectos de uso general, para el vestido de la población, las materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional, los productos de las industrias que representan renglones considerables de la actividad económica mexicana y los servicios que afecten a la producción y distribución de mercancías mencionadas anteriormente y no sujetas a tarifas expedidas por autoridad competente y fundadas en la ley.

El ejecutivo puede, según lo establece la ley de atribuciones, determinar las mercancías y los servicios que deban considerarse incluidos en cada uno de los renglones mencionados anteriormente. No existe otra ley en toda la legislación administrativa mexicana, que dé una intervención tan amplia al estado en materia económica. En una gran proporción el control de la economía mexicana queda en manos del poder ejecutivo.

"El cada vez más amplio control del estado sobre la economía nacional, ha permitido una orientación definida al desarrollo económico en términos de incremento". (2)

El artículo 2 reformado, de la ley de atribuciones del

(2) Cuadra Héctor. Las Vicisitudes del Derecho Económico en México. Antología de Estudios sobre Derecho Económico. Edit.- UNAM. México 1978. pp. 111 y 112.

ejecutivo federal en materia económica, establece que el ejecutivo federal tiene facultades para imponer precios máximos al mayoreo o menudeo y fijar las tarifas de los servicios, en su caso, - siempre sobre la base de reconocimiento de una utilidad razonable, tratándose de las mercancías y servicios ya mencionados.

El artículo 2 de la ley de atribuciones del ejecutivo - federal en materia económica, ha sido considerado contrario al - artículo 28 constitucional sobre monopolio. Sin embargo, dicho artículo 2 trata de combatir los males que señala el citado precepto constitucional.

El problema de los precios es universal y todos los - - países se han visto obligados a tomar medidas decisivas en con--tra de la especulación. El estado no puede permanecer impasible cuando los artículos de primera necesidad y medicina son objeto de un desenfrenado lucro. Fijar, por otra parte, las tarifas de los servicios, es de extraordinaria importancia, sobre todo para aquellos servicios públicos que están aun en un país de economía mixta, como México, en manos de particulares. Para poner en práctica este precepto se requiere necesariamente una cuidadosa reglamentación para la determinación de los precios de -- mercado.

Según la ley de atribuciones del ejecutivo federal en - materia económica, las personas con existencias de artículos de primera necesidad, tienen la obligación de ponerlas a la venta a los precios que no excedan de los máximos autorizados (artículo-4).

El ejecutivo federal está facultado, cuando el volumen de las mercancías a que se refiere la ley sea insuficiente en relación con la demanda, a tomar las siguientes medidas: determinar la forma en que deba realizarse la distribución de los artí-

culos que se produzcan en el país o que se importen; imponer racionamientos con la intervención oficial que sea necesaria; establecer prioridades para atender las demandas preferentes por razones de interés general.

La definición del uso preferente de los artículos de primera necesidad, la organización de la distribución de las mismas mercancías, la producción preferente, las restricciones a la importación o a la exportación, la satisfacción del consumo nacional, la ocupación temporal de negociaciones industriales, son otras de las atribuciones importantes que establece la ley respecto al ejecutivo, y que constituyen claramente restricciones a la actividad privada.

Esta ley, marca claramente la influencia que ha tenido el desarrollo socioeconómico mismo del país sobre el desenvolvimiento del derecho económico ya que la ley de atribuciones del ejecutivo en materia económica señala el punto de partida de un nuevo orden jurídico, respecto de la naturaleza de las relaciones del estado con las actividades comerciales e industriales.

La ley de atribuciones del ejecutivo federal en materia económica es una ley de previsión para hacer frente a condiciones que alteran la vida económica; son disposiciones preventivas para colocar al gobierno en la posibilidad de actuar en defensa de la economía y de los grandes núcleos de la población del país. Es un conjunto de normas que, por sus propósitos del más alto interés público debe existir en nuestro país. (2)

El legislador determinó como sujeto de la ley, aquellas empresas industriales y comerciales que participan en la producción y distribución de mercancías de consumo o uso generalizado o que tengan una importancia fundamental en la vida económica del país.

Con ésto el campo de acción de las facultades del ejecutivo se limitaban hacia aquellos sectores en los que era más claro y preciso el interés público.

Para llenar sus propósitos se concibió un grupo de facultades que permiten la intervención del Ejecutivo en los diversos aspectos del proceso económico; producción, distribución y consumo.

En relación al primer aspecto, se estableció la posibilidad de que el ejecutivo obligue a las empresas industriales a fabricar con preferencia algunos artículos cuando las condiciones del momento lo hicieran aconsejable en beneficio de la colectividad nacional, pero sin descuidar que se asegure una utilidad razonable a las negociaciones que estuvieran en este caso.

En el aspecto de distribución, se otorgó la capacidad de racionar y fijar prioridades de venta a los bienes que estén, por razones específicas, escasos en el mercado, complementando esta atribución con la de definir los usos de mercancías de acuerdo con jerarquías determinadas por el interés general.

Entre estas disposiciones están, las que permiten realizar ventas obligadas de artículos a los precios máximos autorizados, respetando el derecho de los industriales a conservar en sus propios almacenamientos los montos necesarios de esas mercancías hasta para un año de actividades.

En cuanto al comercio exterior, complemento obligatorio y ofertas domésticas, permite decretar restricciones a las importaciones y exportaciones cuidando de que sean los propios interesados los que reciban los permisos correspondientes.

En el renglón de consumo se procuró defender los intere

ses de la mayoría de la población, mediante las atribuciones res
pectivas para señalar y congelar precios máximos al mayoreo y me
nudeo. (2 bis)

Por el interés general que envuelve el cumplimiento de--
las disposiciones anteriores, se concedió la acción pública para
denunciar las violaciones de la ley, sin embargo se concede a --
los particulares el recurso de reconsideración de los acuerdos -
respectivos.

Estas amplias facultades dadas al ejecutivo están clara-
mente fundadas en la constitución y requieren un apoyo que puede
resumirse así: la cooperación plena y constante de la iniciativa
privada y la coordinación completa del ejecutivo en sus progra--
mas monetarios, impositivos, de obras públicas y demás, de cuya
buena ejecución depende el desarrollo económico del país. (3)

2. LA RECTORIA DEL ESTADO.

La creciente participación del estado en las actividades
económicas, no sólo directa, sino indirectamente, da lugar a la
intervención del estado en la economía. Dicha intervención se -
da con el objeto de racionalizar la actividad económica general,
encauzándola, con el fin de disminuir las distorsiones en los --

(2 bis) Cuadra Héctor. Reflexiones sobre el Derecho Económico.--
Estudios de Derecho Económico I. UNAM, México 1976. - -
pp. 12 y sigs.

(3) Ibidem. pp. 12 y sigs.

procesos naturales de reasignación de recursos y de distribución de la riqueza. (4)

Ciertos preceptos de la constitución federal, constituyen la base de la reestructuración económica de México. Esos - - preceptos, elementos necesarios para fundar "un nuevo orden"; bajo los supuestos de la acción interventora del estado en la economía para lograr el desarrollo económico.

La peculiaridad de la constitución de 1917 es la de dejar de ser una constitución política, encargada de fijar la organización político-administrativa del estado, puesto que además - establece principios que configuran toda una estructura económica basada en las realidades. (5)

Los principios económicos que organizan y caracterizan la vida económica del país, se encuentran en la base misma de la Constitución, y muy particularmente en los artículos 25, 26, 28 y 73 fracción XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F.

La rectoría económica del estado se ha plasmado en los artículos arriba mencionados, que son en esencia, los lineamientos básicos de política del estado en materia económica, ya que expresan un conjunto de facultades que se otorgan a los órganos estatales, para encaminar la vida económica del país.

-
- (4) Beteta, Ramón, Los presupuestos federales de ingresos y - - egresos para el desarrollo. En el derecho en los planes de Desarrollo Económico y Social de México. Edit. UNAM. México 1964. p. 16
- (5) Cuadra, Héctor. Las vicisitudes del Derecho Económico en México. Antología de Estudios sobre Derecho Económico. Edit. UNAM. México, 1978. pp. 111 y 112.

Los artículos 25, 26, y 28 al otorgar facultades en el ámbito económico a los órganos estatales, han acrecentado de gran manera la injerencia del propio estado en las tareas económicas que estaban reservadas a los particulares, así, los órganos estatales ejercen su poder para establecer normas que van a dirigir las actividades económicas, procurando su aplicación.

El artículo 25 en su primer párrafo establece que corresponde al estado "la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático...", aquí se presenta una doble situación del estado, para imaginar los medios de lograr en la sociedad de hoy la compatibilización y la complementación del principio de la democracia económica; todo el poder público del estado, debe perseguir dichos objetivos, que no son sino las metas propias de sus funciones.

"Mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo de una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución". (6) Aquí se presenta el desarrollo económico dentro de la ideología del estado. La justa distribución de la riqueza y del ingreso público posibilita el ejercicio de las libertades del hombre, de ahí el contenido de esta disposición.

El artículo 25 establece en su párrafo segundo: "El estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional". En este párrafo se plantea la planificación económica que contiene la necesidad de jerarquizar las inversiones del sector público en cuanto a sus funciones dentro de

(6) Constitución de 1917. Artículo 25

la economía del país, y el requerimiento de coordinar los diferentes entes gubernamentales en lo que respecta a su participación en la realización de los planes, así como también a los entes particulares. De tal suerte que se conjuguen los aspectos normativos, con los propiamente administrativos para tal fin.

El límite de la rectoría económica del estado es el respolto de las libertades de los individuos en particular, según se deduce del párrafo que dice que el estado "llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución". - Así, las garantías individuales y sociales deberán ser observadas por el estado en el desempeño legislativo y administrativo de la rectoría económica que la constitución le encomienda.

El tercer párrafo del artículo 25 constitucional: "Al desarrollo económico nacional concurrirán, con su responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación". Aquí se prescribe la libre concurrencia, en el desarrollo económico nacional, del sector público, el social y el privado, lo cual postula un principio democrático, que deberá ser cuidadosamente observado en la legislación secundaria que determine o norme la citada concurrencia.

El párrafo cuarto del citado artículo 25, reitera los monopolios del estado, al afirmar que "el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución.- - Además supedita las entidades paraestatales, que funcionen y se formen para realizar la rectoría económica del estado, a las decisiones del gobierno federal.

Según el párrafo quinto del mencionado artículo: el gobierno federal "podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo". En este párrafo se corrobora la función del estado de dirigir la economía nacional y descubre la posibilidad de que legislativamente se determinen -- esas áreas prioritarias de la economía nacional por parte de los órganos que intervienen en la legislación de esta materia, como son el congreso de la unión y el ejecutivo federal.

El párrafo sexto del artículo 25 ya citado constituye una obligación para el estado, lo cual deberá ser "bajo criterio de equidad y productividad", esa obligación estatal consiste en impulsar empresas económicas, tanto del sector público como del social. Así este párrafo junto con el octavo y noveno, significa una ampliación de la planeación, conducción y coordinación -- de la actividad económica nacional.

El artículo 26 constitucional arma el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional ya que establece que "el estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional".

Este artículo establece que el sistema de planeación será democrático, lo cual parece ser un propósito de que la planeación democrática se desarrolle legislativa y administrativamente para beneficio de la sociedad en general. En el párrafo tercero, el artículo citado establece que "La ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática". Esta consulta popular se ha dado sólo marginalmente y sin facultades decisorias, se admite la participación de personas y sectores sociales, mediante la consulta popular que es una forma de representación no prevista en la constitución en el capítulo corres-

pondientes a la representación por elección popular.

El artículo 28 constitucional dispone que: "en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria". Con esta disposición queda suprimida la libre concurrencia.

Este artículo, además de suprimir los monopolios, experimentó un cambio sustancial, ya que no se limita, como anteriormente decía, a la prohibición de los monopolios, sino que ahora es usado también para confirmar la estrategia gubernamental, - - ahora, mediante el control de precios máximos en artículos o materias primas que se consideran básicas para la economía nacional y para el consumo popular.

Así también se vuelve a insistir en la práctica ya predominante de reglamentar exhaustivamente la materia de distribución de productos básicos, dirigida hacia la eliminación de intermediaciones excesivas y reductos de acaparamiento con propósitos de alzas en los precios. En este mismo desarrollo se menciona la misión de la ley respecto de proteger a los consumidores y propiciar su organización en la defensa de sus legítimos intereses.

Aportación de gran importancia es la mención expresa en este artículo de empresas paraestatales, no sólo en áreas estratégicas, sino aun las que se califiquen como prioritarias, sin que exista manera de definir los términos estratégicos y prioritarios.

Con las adiciones a este artículo 28, efectuadas en diciembre de 1982, se hace irreversible la medida económica de es-

tatización de la banca con lo que se establece una marcada inclinación estatista, cambiando en forma radical el proceso de economía mixta.

Así, los artículos 25, 26 y 28 encauzan la rectoría -- del estado. "En este ámbito, el estado ha asumido la responsabilidad de diseñar una sociedad en la cual su intervención en la economía está encaminada a la creación de ciertas condiciones -- (desarrollo económico) para fundamentar dentro de las limitaciones que le da su condición de sistema de economía mixta, un acercamiento mayor entre la idea de democracia política y la democracia económica". (6)

3. LA PLANEACION DEMOCRATICA.

En México, la planeación se ha planteado como una necesidad y se ha llevado a cabo dentro de un marco de libertad y pluralismo, tal como lo establece la constitución, se han complementado las acciones de los diferentes sectores sociales para resolver la difícil situación actual, buscando satisfacer ampliamente las demandas internas de la población y propiciar un mejor equilibrio frente a las relaciones de competencia internacional.

El plan nacional de desarrollo 1983-1988 se encuentra en estrecha relación con el desarrollo institucional del país. Así, desde la ley sobre planeación general de la república de 1930, que fue el primer paso institucional mexicano en materia de planeación económica global, expedida en un momento en que se consideraba imperativo reconstruir la economía; pero este intento de planificación se quedó, casi en su totalidad, a nivel li--

(6) Flores de la Peña Horacio. et. al. bases para la planeación económica y social de México. Edit. Siglo XXI México, 1982.- p. 5.

gislativo.

Como consecuencia de ese plan, en 1933, un grupo de técnicos del gobierno federal y la comisión, de programa del partido revolucionario institucional elaboraron el primer plan sexenal que pretendía un doble objetivo: que el país superara algunos problemas de origen externo, y, proteger el desarrollo económico.

El segundo plan sexenal fue encargado en 1939 a la misma oficina técnica encargada del plan anterior, este segundo plan, no fue tomado en cuenta por el poder ejecutivo, que inició su administración en 1940, lo que dió como resultado la disminución de sueldos y salarios, se hace casi nula la distribución de tierras y otros resultados negativos de carácter económico.

A las reuniones denominadas mesas redondas, de representantes de todos los sectores sociales y de las diversas actividades económicas, para conocer la problemática del país, que se llevaron a cabo durante la campaña de Miguel Alemán (1946-1952), se las puede considerar como antecedentes de la ley para el control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En 1952, durante la campaña de Ruiz Cortínez se celebraron las asambleas económicas y sociales, que formaron planes sectoriales deductivos.

Durante la gira electoral de López Mateos, se realizaron los consejos de planeación económica y social y se creó la secretaría de la presidencia, como nueva secretaría de estado, encargada de la planificación económica que se basaría en la información dada por los diversos sectores económicos y sociales.

El candidato Días Ordaz, durante su campaña electoral, realizó las asambleas de programación y se elaboró el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-70.

Durante el cuarto año del régimen de Echeverría, la secretaría de la presidencia y otras dependencias y organismos técnicos, elaboraron los lineamientos para el programa de desarrollo económico y social 1974-1980.

Todos estos esfuerzos de planeación se concentraron en la definición de marcos generales para fijar metas precisas de crecimiento económico y en la definición de directrices que permitieran a todos los grupos sociales una elevación de su nivel de vida. (7)

En el sexenio pasado con diversos planes sectoriales y estatales se formó el plan global de desarrollo 1980-1982.

a) SISTEMA DE PLANEACION

El sistema nacional de planeación democrática es una respuesta a la organización de las actividades del sector público con el fin de dirigir e impulsar el desarrollo económico y social de México.

En diciembre de 1982, se propusieron las reformas a la constitución política para adecuar los principios de desarrollo económico nacional. Las recientes reformas a la constitución tienen el propósito de consolidar la planeación económica como motor del desarrollo.

(7) Cuadra, Héctor. El Derecho Económico en los países del tercer mundo. El caso de América latina. En Antología de Estudios sobre derecho económico. Edit. UNAM, México, 1978, - pp. 125 y sigs.

La reforma al artículo 25 establece, de manera explícita las atribuciones del estado en materia económica, siempre referidas al interés general y limitadas por la propia constitución y las leyes. Con ello se afirma la rectoría del estado y se le dan a sus órganos los instrumentos de la política económica y de la estrategia de desarrollo. Expresamente se le da al sector social el carácter de integrantes fundamentales de la economía mixta y se reconoce la función indispensable del sector privado dentro de la sociedad, así como también la necesidad de crear condiciones generales para su desenvolvimiento.

b) La planeación democrática, como instrumento indispensable para el desarrollo económico, está determinada en el artículo 26 constitucional, que a la letra dice:

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

Los fines del Proyecto Nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública - -

federal: (8)

Cabe hacer la observación de que no hay un procedimiento que facilite y haga real la participación democrática en la planeación, sólo tenemos la declaración del derecho:

"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal combine mediante los convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución".

En el sistema de planeación democrática, "el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley".

Las nuevas fracciones XIX y XX que adicionan al artículo 27 introducen el concepto de desarrollo rural integral, así como las condiciones para una impartición expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo.

El artículo 28 constitucional se incorpora al concepto de práctica monopólica, sin restarle fuerza a la prohibición anterior de los monopolios, para adecuar la regulación de la con-

(8) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal, Talleres Gráficos de la Nación México, 1983, Introducción.

centración y los nuevos fenómenos del oligopolio y para evaluar las consecuencias de la acción de las empresas en el bienestar de los ciudadanos. Se introduce la protección de los consumidores propiciando su organización; se especifican las actividades que tendrá a su cargo en forma exclusiva el estado y se establecen los fundamentos para la participación social en las áreas prioritarias.

Todas estas reformas establecen y norman la participación de los sectores públicos, social y privado en el proceso de desarrollo, precisando sus respectivos ámbitos de competencia, de acuerdo al interés general de la nación y al estado de derecho.

La nueva Ley de Planeación expedida el 5 de enero de 1983 reglamenta al artículo 26 constitucional, precisa el marco normativo para la planeación y tiene por objeto encauzar las actividades de la administración pública federal y garantizar la participación social en la integración del plan y los programas de desarrollo. Establece bases para que el ejecutivo federal, responsable de conducir la planeación nacional, coordine sus actividades en este sentido con las entidades federativas.

La ley señala con precisión y claridad las atribuciones que corresponden en esta materia a las dependencias y entidades de la administración pública federal, dentro del sistema de planeación, quedando éstas obligadas a elaborar sus programas en el marco del plan nacional de desarrollo.

La ley de planeación dispone que se ordenen jerárquicamente los documentos de planeación en torno a un sólo plan nacional que aporte el marco general para la integración de todos los programas de desarrollo.

Se establecen, en esta ley, las bases para incorporar - la participación y la consulta popular de los diversos grupos so ciales, con el propósito de que la población exprese sus opinio- nes para la elaboración, actualización y ejecución del plan y - sus programas.

En la propia ley se determinan las características esen- ciales del plan y los programas que se deriven de las actividades del sistema, precisándose que el plan nacional expresará el com- prmiso general que en materia de desarrollo económico y social asume el ejecutivo federal.

CONCLUSIONES

I.- La ciencia jurídica en general estudia los hechos en sus relaciones con el derecho, por lo que, las reglas jurídicas son elemento esencial de la vida económica, la regulan al establecer las relaciones del hombre con los demás hombres, dando lugar al conjunto de normas que constituyen parte del Derecho Económico.

II.- En relación a las fuentes formales del derecho la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la principal fuente del Derecho Económico en nuestro país, de ahí la importancia de conocer su historia en más de un aspecto.

III.- El aspecto educativo y el del trabajo, regulados ampliamente por nuestra carta son un claro ejemplo de normas de Derecho Económico, ya que así, el estado concilia conductas con fines de equilibrio social entre los grupos humanos, su finalidad es el hombre como merecedor de una vida digna en condiciones de igualdad.

IV.- La propiedad originaria de la nación consagrada en el artículo 27 constitucional da lugar a la justa distribución de la riqueza al garantizar que por la justicia, el orden y la seguridad se creen las condiciones que permitan a los individuos realizar su bien y el de todos, es decir el bien común.

V.- El derecho agrario tiende a la consecución de objetivos que se han ido determinando en su desarrollo histórico y que se encuentran previstos en el artículo 27 constitucional, preceptivamente desenvueltos en la legislación agraria, configurando una sustancia jurídica derivada de una sustancia económica

de allí, que el derecho agrario se considere como una rama del derecho económico.

VI.- En cuanto a ingresos y gastos de la nación, se ha mejorado el régimen fiscal logrando incrementar los ingresos del estado federal estimulando la actividad económica general. Además, se ha ido creando un régimen de gastos públicos estableciendo la organización y explotación del patrimonio nacional, orientado a obtener bienes productivos que formen parte de él y en beneficio general: un rendimiento adecuado puede obtener que la mayoría de la población disfrute de altos niveles de vida acordados y posibles a la situación nacional respecto del ámbito internacional.

VII.- Las atribuciones del ejecutivo en materia económica dejan un amplio margen de acción al presidente de la república para intervenir en la vida económica del país. En una gran proporción el control de la economía mexicana queda en manos del poder ejecutivo.

VIII.- El artículo 25 limita la acción del estado en relación con los particulares porque el respeto a las garantías individuales se encuentra en un plano preferente ya que, mediante el fomento del crecimiento económico y de una más justa distribución del ingreso y la riqueza se permite el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos cuya seguridad protege nuestra Constitución.

IX.- El Derecho Económico, por los múltiples aspectos que comprende es una de las bases para que el hombre haga lo que legítimamente conduzca a los fines de su vida con la facultad de hacer o exigir todo aquello que la autoridad establece en nuestro favor o que el dueño de una cosa nos permite de ella. Es determinante la relación de medio a fin además de la relación eco-

nómica de cambio, tan generales - ambas, puesto que todos las -
practicamos en mayor o menor escala y que consiste en obtener el
medio por virtud de la entrega de otro medio, función ésta que -
tiene su esfera propia en la sociedad que no es otra cosa sino -
un gran cambio de servicios: la correspondencia mútua de las ne-
cesidades con las facultades, por donde esta relación se verifi-
ca de hombre a hombre, de estado a particular coordinada, supra-
o subordinadamente.

BIBLIOGRAFIA

- ABBAGNANO, Nicola. Diccionario de Filosofía. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1980.
- ANDA, Gutiérrez Cuauhtémoc. México y sus problemas socioeconómicos, Tomos I y II. IPN. México, 1979.
- BAZDRECH, Luis, Las Garantías Individuales. Edit. Trillas.- México, 1982.
- BETETA, Ramón. Los presupuestos federales de ingresos y egresos para el desarrollo. El derecho en los planes de desarrollo económico y social de México. Edit. UNAM. México 1964.
- BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Edit.-- Porrúa, México, 1985.
- BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Edit. Porrúa. México, 1985.
- BRIZ, Santos. Derecho Económico y Derecho Civil. Revista de Derecho Privado. Madrid, 1963.
- BUSTAMANTE, Eduardo. El régimen fiscal. Bases constitucionales. El Estado actual. Edit. UNAM. México, 1958.
- DELOS, J.T. Los Fines del Derecho. Edit. UNAM, México, 1958.

- ARMONA Pena, Fernando. El Desarrollo Económico de México 1929-1979. Gaceta UNAM Cuarta Epoca Vol. III No. - 22. México 1979.
- CARPIZO, Jorge. La Constitución de 1917. Edit, Porrúa, Mé- xico, 1979.
- CARPIZO, Jorge. Fortaleza y Debilidad de la UNAM. Discurso de 16 de Abril de 1986.
- CARPIZO, Et al. Formación del Estado Mexicano. Edit. Po- - rrua. México, 1985.
- CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917)
- CUADRA, Héctor. Las vicisitudes del Derecho Económico en México a partir de 1917. En Antología de estu- - dios de Derecho Económico. Edit. UNAM. México, -- 1978.
- DOMINGUEZ, Vargas, Sergio. Teoría Económica. Naciones Elemen- - tales. Edit. Porrúa. México, 1984.
- DELGADO, Ocando, Manuel, Lecciones de Filosofía del Dere- - cho. Publicaciones de la Universidad Nacional de- - Zulia. Venezuela, 1957.
- FLORES De la Peña, Horacio, et al. Bases para la planea- - ción económica y social de México. Edit. Siglo -- XXI. México, 1982.
- FAYA Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal.- - La nueva estructura. Edit. Porrúa. México, 1984.

- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México, 1985.
- GARCIA, Maynez, Eudardo. Filosofía del Derecho Edit. Porrúa. México, 1983.
- GARZA Botello, Eugenio. La inversión extranjera directa y la iniciativa privada mexicana. Seminario - sobre las inversiones extranjeras en la integración latinoamericana. México, 1967.
- GUERRERO, Eugenio. Manual de Derecho del Trabajo. Edit. Porrúa México, 1985.
- HARRIS, Walter. El crecimiento de las ciudades en América Latina. Edit. Marymar. Argentina, 1975.
- IBARROLA, Antonio. Derecho Agrario. El campo base de la patria. Edit. Porrúa, México, 1985.
- KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. Edit. Universidad de Buenos Aires. EDUEBA. Argentina, 1965.
- LE FUR. Los Fines del Derecho. Edit. UNAM. México, 1958.
- LINARES Quintana, V. Tratado de la ciencia del derecho--- constitucional argentino y comparado. Edit. Alfa. Argentina, 1953.
- LOPEZ Rosado, Felipe. Economía Política. Edit. Porrúa--- México, 1985.
- LLINAS, Edgar. Revolución, educación y mexicanidad. Edit. UNAM, México, 1979.

- MACHORRO, Paulino. La enseñanza en México. Imprenta de Manuel León Sánchez. México, 1916.
- MADRID Hurtado, Miguel. El Pensamiento Económico de la -- Constitución de 1857. Edit. Porrúa. México, 1985.
- MADRID Hurtado, Miguel Estudios de Derechos Constitucio-- nal. Edit. Porrúa, México, 1985.
- MADRID Hurtado, Miguel. Los grandes problemas nacionales de Hoy, Edit. Diana, México, 1982.
- MANZANILLA Schafer, Víctor. Reforma Agraria Mexicana. Edit.-- Porrúa. México, 1985.
- MENDIETA y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional Edit. Porrúa. México, 1983.
- OCHOA Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Edit. Po-- rrúa. México, 1985.
- OLIVERA, H.G. Derecho Económico. Conceptos y problemas fun-- damentales, Edit. Macchi. Argentina 1981.
- PADILLA, Aragón, Enrique. México hacia el crecimiento con-- distribución del ingreso. Edit. Siglo XXI. México, 1981.
- PALACIOS Luna, Manuel R. El Derecho Económico Mexicano, - - Edit. Porrúa. México, 1985.
- PALAVICINI, F. Historia de la Constitución de 1917. Cámara de-- Diputados.

- PETIT, Eugene. Tratado elemental de Derecho Romano. Edit. Epoca, México, 1977.
- RADBRUCH, G. Los Fines del Derecho. Edit. UNAM. México, 1958
- RADBRUCH, G. Introducción a la Ciencia del Derecho. Edit. Re vista de Derecho Privado. Madrid., 1930.
- RUIZ, Eduardo. Derecho Constitucional. Edit. UNAM. Méxi-
co, 1978.
- RIPERT, Georges, Aspectos Jurídicos del capitalismo moder-
no. Ediciones Jurídicas Europa-América. Argenti-
na.
- RENGEL Couto, Hugo. El Derecho Económico. Edit. Porrúa.-
México, 1984.
- RENGEL Couto, Hugo. La Teoría Económica y el Derecho. --
Edit. Porrúa. México, 1984.
- SIERRA, Justo. Discurso de Reapertura de la Universidad Na-
cional. Los Grandes Editores Mexicanos del Siglo XX-
Edit. Altiplano. México, 1969.
- SILVA Herzog, Jesus, et al. Asentamientos humanos, urba-
nismo y vivienda. Cometido del poder público en -
la segunda mitad del siglo XX. Edit. Porrúa. Méxi-
co, 1977.
- SOLIS, Leopoldo. La rivalidad económica mexicana., retro-
visión y perspectiva. Edit. Siglo XXI. México, --
1977.

- SUAREZ, Eduardo. Sistema financiero del Estado actual. Edit. UNAM. México, 1958.
- URIBE Castañeda, Manuel. Intervención del Estado en la economía. Gaceta UNAM. Cuarta Epoca. Vol. III- - No. 70. México 1979.
- VASCONCELOS, José. De Robinsón a Odiseo. Obras Completas Vol. II. Libreros Mexicanos Unidos. México, 1958.
- WINCH, D.M. Economía Analítica del Bienestar. Edit. Alianza. Madrid, 1975.
- WITCKER., V. Jorge. Derecho Económico. Edit. Harla. México-- 1985.