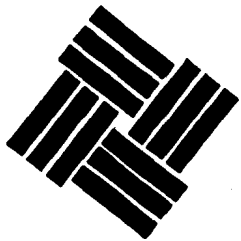


881209

UNIVERSIDAD ANAHUAC

1
209

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U. N. A. M.



LA RECTORIA DEL ESTADO MEXICANO.

T E S I S

PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
QUE PRESENTA
JOSE LUIS ALCANTARA PEREZ

MEXICO, 1987

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

PAG.

	INTRODUCCION	1
1.	LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO DE DERECHO OCCIDENTE	5
1.1.	EL ESTADO DE DERECHO LIBERAL	5
1.1.1.	EL NACIMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO LIBERAL	6
1.1.2.	LOS FINES Y VALORES QUE PROTEGE EL ESTADO DE DERECHO LIBERAL	7
1.2.	EL ESTADO DE DERECHO SOCIAL	12
1.2.1.	LA REORIENTACION DE LAS ACTIVIDADES ESTATALES HACIA LOS FINES SOCIALES	12
1.2.2.	EL ESTADO COMO TUTOR DE LOS DERECHOS SOCIALES	14
1.3.	EL ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL	19
1.3.1.	EL ESTADO COMO REGULADOR DEL DESARROLLO ..	23
1.3.2.	LAS FUNCIONES DEL ESTADO COMO DISTRIBUIDOR EMPREGARIO Y PLANEADOR	26
2.	EL ESTADO MEXICANO	32
2.1.	EL ESTADO DE DERECHO MEXICANO	32
2.1.1.	LA LUCHA POR EL ESTADO DE DERECHO	33
2.1.2.	EL ESTADO DE DERECHO LIBERAL	41
2.1.2.1.	VICISITUDES EN LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION DE 1857	45
2.1.3.	PRECURSORES DEL ESTADO DE DERECHO SOCIAL - DEL CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUYENTE DE 1856 Y 1957	51
2.2.	EL ESTADO DE DERECHO SOCIAL MEXICANO	60
2.2.1.	LA CONSTITUCION DE 1917 Y EL ESTADO DE DERECHO SOCIAL	62
2.2.2.	LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DE DERECHO SOCIAL MEXICANO	64
2.3.	LA SUPERACION DEL ESTADO DE DERECHO SOCIAL	74
2.3.1.	DEL ESTADO DE DERECHO SOCIAL AL ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL	74

2.1.2.	LA ADICION AL ARTICULO 131 CONSTITUCIONAL	77
2.3.3.	LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO -- FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA	79
2.3.4.	LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA	81
2.3.5.	LA LEY DE EXPROPIACION	84
2.3.6.	LA LEY ORGANICA DEL ART. 28 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE MONOPOLIOS	86
2.3.7.	LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	89
2.3.8.	LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO - PUBLICO	91
2.3.9.	LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA	93
2.3.10.	LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR ..	96
2.3.11.	LEY DE PLANEACION	98
2.3.12.	LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES ...	101
2.3.13.	LA FUNCION EMPRESARIAL DEL ESTADO MEXICANO	106
2.3.14.	EL PAPEL PLANEADOR DEL ESTADO MEXICANO ...	109
3.	ANALISIS SOBRE LA RECTORIA DEL ESTADO MEXICO	115
3.1.	EJERCICIO DE LA RECTORIA ESTATAL	115
3.2.	LA RECTORIA EN AL CONSTITUCION	121
3.2.1.	CONCEPTO Y ALCANCE DE LA FIGURA DE LA REC TORIA ESTATAL	121
3.2.2.	LA RECTORIA Y EL REGIMEN DE ECONOMIA MIXTA	126
3.2.2.1.	LA PROPIEDAD ORIGINARIA DE LA NACION	127
3.2.2.2.	EL ORIGEN DE LA ECONOMIA MIXTA	131
3.2.2.3.	EL REGIMEN DE LA ECONOMIA MIXTA	133
3.3.	LOS FINES DE LA RECTORIA	137
3.3.1.	EL DESARROLLO ECONOMICO	138
3.3.1.1.	CONSIDERACIONES PRELIMINARES	138
3.3.1.2.	EL CONCEPTO DE DESARROLLO ECONOMICO	140
3.3.1.3.	MINIMOS DE BIENESTAR RECONOCIDOS POR LA -- CONSTITUCION	141

3.3.1.4.	EL PROYECTO HISTORICO CONTENIDO EN LA CON <u>S</u> TITUCION DE 1917	142
3.3.2.	EL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANIA	145
3.3.2.1.	EL CONCEPTO DE LA SOBERANIA	145
3.3.2.2.	EL MANTENIMIENTO DE LA SOBERANIA DEL PAIS	147
3.3.3.	EL REGIMEN DEMOCRATICO	150
3.3.3.1.	CARACTERIZACION DE LA DEMOCRACIA	150
3.3.3.2.	EL ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL Y LA DEMOCRA <u>C</u> CIA	154
	CONCLUSIONES	158
	BIBLIOGRAFIA	162
	LEGISLACION CONSULTADA	

I N T R O D U C C I O N

Mientras no surgieron las presiones de las capas pobres de las sociedades, las transformaciones políticas en la mayoría de los países, no fueron más allá de la transición hacia una democracia que no lograba una amplia participación.

Ha quedado demostrado a lo largo de la historia, que las necesidades de una sociedad no pueden quedar al arbitrio de las clases económicamente dominantes, por lo que se debe reorientar el proceso económico mediante un sistema racional que tienda a lograr una participación más equitativa de todas las clases sociales en los beneficios de dicho proceso.

Dado que el Estado concentra los recursos técnicos, humanos y materiales, así como los mecanismos políticos y jurídicos para introducir determinados patrones económicos en la sociedad es considerado como el ente idóneo para conducir a la sociedad. De ésta manera la rectoría del Estado se plantea como una respuesta ante los problemas del desarrollo económico.

La función rectora es posible en nuestro país, porque así lo plantearon los Constituyentes de Querétaro, creadores del nuevo orden jurídico-político de carácter social, especialmente en sus artículos 3, 27, 28, 123 y 131 de la Constitución. Sin embargo, la intervención del Estado ha sido una constante en la historia del país, con la finalidad de alcanzar el bienestar del mayor número de mexicanos.

Las facultades que le otorgaban los referidos artículos al Estado eran de carácter implícito y se encontraban reguladas -- por leyes federales, mismas que demostraron su ineficacia durante la crisis de 1982, ya que la mayoría de las medidas que se adoptaron para solucionarlas carecieron de fundamentación -

constitucional. Debido a ésta situación, se incorporaron dentro de la Carta Magna, la regulación jurídica de las facultades que permiten al Estado intervenir en la economía.

La facultad rectora se hace explícita en nuestra Constitución en virtud de las reformas de la Constitución en sus artículos 25 y 28, principalmente.

Con la implantación del Estado liberal, esa finalidad se perseguía mediante la sujeción del Estado al principio de legalidad y a través de la creación y aplicación de normas protegían -- los valores consagrados por el liberalismo económico.

La desigualdad y pobreza causado por ese estado de cosas, obligó a ciertos grupos de personas a buscar nuevas formas de organización social como fueron los socialistas del siglo pasado, quienes influyeron en las transformaciones sociales que tuvieron como consecuencia las modificaciones del Estado, que ahora se encargaría de proteger los valores sociales.

Ante tal cambio, el Estado deja de ser un mero creador y ejecutor de normas para convertirse en el ente jurídico capaz de regir a la sociedad e intervenir dentro del juego económico.

La intervención que realiza un Estado como el mexicano dentro de la economía, es para lograr el desarrollo económico, a diferencia de los países industrializados en los cuales el Estado interviene para racionalizar la producción y el consumo.

Por otro lado, la lucha de las masas para mejorar su situación económica, transforma no sólo la estructura y atribuciones -- del Estado, sino que también al Derecho, mismo que de proteger derechos individuales, pasa a proteger derechos sociales; y de ser un factor de regulación social, se convierte ahora en uno de progreso y transformación social, así el Derecho asume su carácter de regulación de la conducta externa del hombre y al

mismo tiempo propicia su bienestar.

Con el objeto de analizar y comprender el concepto de rectoría de Estado, en la presente tesis analizaremos cómo se ha trans formado el Estado occidental a través de las modificaciones - de sus atribuciones.

Asimismo, se analizará la evolución que ha seguido el Estado Mexicano como producto de las contradicciones internas y externas del país, desde el documento de Morelos, llamado " Sentimientos de la Nación ", hasta las reformas de Febrero de 1983 y cómo responden al espíritu de bienestar de los mexicanos.

Se analizará también, cómo se transformó el Derecho Social, - sus modificaciones y efectos de carácter jurídico, que por -- primera vez en el mundo protege los derechos de la clase social menos favorecida en la lucha económica, con carácter de garantías como la del trabajo, consumo, educación y propiedad entre otras.

La figura de la rectoría del Estado Mexicano, corresponde a - las necesidades del país para lograr ciertas condiciones que llamaremos desarrollo económico, para propiciar un acercamiento entre la democracia política y la democracia económica, que bien podríamos llamar democracia social a la conjugación de - ambas.

En éste sentido se analizará quién ejerce la hegemonía, la cu al no es más que la rectoría política, así como la lucha para alcanzarlo.

Se verá también qué es lo que se entiende por rectoría en los términos que establece la Constitución y cómo se ejerce ésta a través del régimen de propiedad.

Se estudiarán los fines de la rectoría estatal que consiste - en alcanzar el desarrollo económico, el fortalecimiento de la

soberanía y del régimen democrático.

Finalmente se analizará cuál fué el objetivo de las reformas de Febrero de 1983, y el lugar que ocupa dicho acto en la política actual del régimen emanado de la Revolución.

1. LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO DE DERECHO EN OCCIDENTE.

Los cambios que se produjeron en las concepciones del Estado, se deben a las ideas predominantes en cada época, respecto a la forma más conveniente de resolver los problemas a que se enfrentaban las sociedades.

La expansión del capitalismo en el mundo, determinó que se reconocieran los principios del liberalismo económico en todos los países independientes y en las colonias, que durante el - Siglo XIX lograron su independencia, al implantar un régimen liberal burgués conocido como el Estado de Derecho Liberal.

El ejercicio irrestricto de los derechos proclamados por el - Estado de Derecho Liberal suscitó una gran desigualdad social y el empobrecimiento de la mayoría de la población. Situación que provocó el descontento de éstos y la necesidad de cambiar este estado de cosas.

Diversas fueron las propuestas con las que se pretendía resolver estos problemas, pero todas se pueden englobar en el término socialista. Estas tesis influyeron en el desarrollo jurídico-político de siguientes años y aún en la actualidad.

De esta influencia nacieron los regímenes de corte Marxista - como los de la U.R.S.S., y la República Popular China, entre otros, así como los de Inglaterra y los E.U.A., de corte social.

Los regímenes sociales se establecieron como una alternativa al socialismo, en donde el Estado ocupa un lugar preponderante en la sociedad, a través de las atribuciones de intervención en materia económica.

1.1. EL ESTADO DE DERECHO LIBERAL.

La crisis económica mundial ocurrida con posterioridad a la segunda guerra mundial, provocó que se otorgaran facultades al Estado para intervenir en la sociedad mediante gestión directa en la economía; substituyendo parcial o totalmente a los particulares, principalmente, a través de empresas públicas o en sociedad con los particulares.

Con las anteriores atribuciones del Estado, se pretende dar solución a los problemas que han aquejado a la humanidad, como son los de justicia, igualdad, educación y alimentación principalmente.

La superación armamentaria y la distribución del ingreso son las dos grandes metas del Estado de nuestros días que parecen irreconciliables, por lo que la perspectiva del desarrollo estatal deberá vincularse a desarrollar la igualdad y la distribución del ingreso.

En el presente capítulo analizaremos cuáles fueron los cambios en el Estado de Derecho en occidente, desde su génesis hasta el momento actual, así como las transformaciones en el contenido de los valores que protege el Derecho.

1.1. EL NACIMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO LIBERAL.

Ante los abusos reiterados del poder que cometieron los monarcas durante los siglos XVII y XVIII, la burguesía trató de eliminar dichos abusos en forma constante, sin conseguir su propósito, ya que aquél gobernó conforme a su voluntad, por lo que determinaron, que si el rey no aceptaba un pacto en el que se dejara a salvo sus intereses, reconociéndolos en calidad de derechos, eliminarían el poder real para crear un nuevo orden político.

El rey no aceptó los términos en que se pretendía limitar su

poder, por lo que a la burguesía no le quedó más alternativa que la revolución social. La más famosa revolución de este tipo fué la ocurrida en Francia a finales del siglo XVIII.

La revolución francesa demostró claramente que el Estado de Derecho fué creado para garantizar los intereses de la burguesía y los proclamó universalmente en la calidad de derechos válidos en todo tiempo y lugar.

Las relaciones sociales del antiguo régimen impedían a la burguesía que continuara su desarrollo económico, en virtud de hallarse marginados del poder político, mismo que imponía fuertes gravámenes a sus capitales y a sus propiedades.

Su descontento y la búsqueda de soluciones a sus problemas se expresaron a través de las obras de Montesquieu, Rosseau, Diderot y Voltaire, entre otros. (1)

1.1.2. FINES Y VALORES QUE PROTEGE EL ESTADO DE DERECHO LIBERAL.

El Estado que nació de las revoluciones burguesas tuvo como función primordial la de salvaguardar los valores de la burguesía expresados en el liberalismo económico, transformando éstos al grado de Derechos Naturales, válidos en todo tiempo y lugar.

El liberalismo económico postuló como principio rector de la sociedad la libre determinación del individuo, porque en él se contienen la dinámica y la fuerza necesaria para lograr la prosperidad social, ya que una mano invisible coordinaría las acciones individuales con el fin de obtener el bienestar común.

(1) Cfr. ANDRES SERRA ROJAS.- Ciencia Política. 4a. ed., Ed. Porrúa, México 1978, pág.235 y 236.

Al individuo le correspondió buscar por sí solo su propio beneficio, contando para ello con su iniciativa y virtudes, ya que la suma de beneficios individuales daría como resultado - el beneficio colectivo. (2)

La intervención del Estado debió limitarse a asegurar el orden público para que el individuo pudiera realizar todo su potencial sin intentar inducirlo, porque representaría su desquiciamiento, por lo que su intervención se limitaría a "dejar hacer y dejar pasar".

Al Estado de Derecho Liberal se le encerró en un campo de atribuciones restringido, que se expresó en las normas jurídicas de la Constitución, en donde se le otorgaron:

"Atribuciones de mando, de policía o coacción, que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, salubridad y el orden público". (3)

Al Estado sólo se le permitió autorizar o prohibir las conductas o las actividades que realizaran los individuos que pusieran en peligro o alteraran la existencia del Estado, la salubridad, seguridad o el orden público; es decir, sólo se le autorizó intervenir mediante la realización de determinadas conductas o supuestos para que los particulares pudieran llevar a cabo sus actividades conforme a las leyes naturales que las rigen.

El Estado sólo se encargaría de mantener una función de defensa respecto del exterior, y de garantía respecto a los derechos de los ciudadanos, en lo interior.

Conforme a este esquema se buscó que el Estado diera las mayo

(2) GABINO FRAGA.- Derecho.- Derecho Administrativo, 20a.ed., Ed.Porrúa,- México 1980, pág.15.

(3) Cfr.MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.El Pensamiento Económico en la Constitución de 1857, 2a.ed.,Ed.Porrúa

res libertades posibles como fueron: la libertad de industria y comercio, que establecieron como una reacción ante la limitación que imponía el Estado Feudal mediante los monopolios y los estancos. Ahora cualquier ciudadano podría dedicarse a realizar las actividades comerciales y las prácticas industriales que mejor le acomodaran. Por su parte el Estado debía dejar hacer a los industriales y dejar pasar a los comerciantes. (4)

La libertad de tránsito es consustancial con las anteriores, dado que si se entorpece el libre paso de personas y mercancías no es posible que se pueda realizar el comercio, interrumpiendo con ello el proceso industrial, por ello la burguesía tuvo que romper con el antiguo régimen, autárquico y localista, que imponía gravámenes al tránsito de personas y mercancías.

Las libertades de expresión e imprenta se impusieron ante la necesidad de que el pueblo fuera escuchado por los órganos estatales de decisión, en todos los asuntos que le afectaran, ya que sólo así se perfeccionan los mandatos estatales, puesto que quienes son los afectados por las decisiones del Estado deben participar en su elaboración. Estas libertades contribuyen a perfeccionar el principio de división de poderes, según el cual, los representantes del pueblo deben tomar las decisiones generales que les afecten. (5)

Conjuntamente con la libertad, los individuos debían de contar con un mínimo de propiedad, derecho del que podían hacer uso en forma absoluta, ya que podían usar, disfrutar, disponer e incluso abusar del objeto apropiado, con las limitaciones referentes al mantenimiento del Estado y la seguridad, sa

- (4) Cfr. ANDRE HAUROU .-Derecho Constitucional e Instituciones Políticas (trad. José Antonio González Casanova). 4a.ed.,Ed.Ariel, España 1971,- pág.33.
- (5) Cfr. CHENEUX: Citado por LEON DUGUEST en Las Transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código Napoleón: Citado por Eduardo Novoa Monreal: La Evolución del Derecho de Propiedad ante los actuales textos Constitucionales Latinoamericanos: en Marcos Kaplan: et alii: Estudios de Derecho Económico; UNAM, México 1980, pág.44.

lubridad y el orden público. (6)

Al Estado se le encomendó la función de vigilar que nada ni nadie perturbara la libre disposición de sus bienes a los ciudadanos, reprimiendo todo intento de transformar esta situación. Esta fué una de las características que más distingue al Estado de Derecho Liberal, dado que se creó para defender y garantizar la propiedad de la burguesía, como lo demuestran los diversos sistemas censales en donde se otorgaban derechos políticos activos y pasivos a los ciudadanos con determinada fortuna, lo que traía consigo un clima de libertad para la clase poseedora.

Otro valor que implantó la burguesía fué a través del derecho de igualdad, con el que se eliminaron todas las diferencias que por nexos de sangre se imponían en beneficio de algunas personas, quienes llegaron a constituir una clase privilegiada durante el antiguo régimen. La burguesía proclamó como una necesidad la igualdad ante la Ley, para que las diferencias se establecieran por las virtudes o los vicios de las personas y no por causa de su nacimiento, la igualdad que implantó fué la de los comerciantes durante el intercambio comercial.

El Estado de Derecho Liberal otorgó la igualdad de todos bajo el título de "ciudadano" con lo que eliminó los restos de esclavitud y servidumbre, por los cuales una persona se subordinaba a otra. A partir de entonces, nadie tendría más derechos, todos serían iguales ante la Ley.

Al Estado de Derecho se le encerró dentro de un ámbito de atribuciones restringido, mismo que no debía rebasar: conforme a las ideas liberales al ente estatal no se le otorgaron más atribuciones que las de policía para proteger y mantener el -

(6) Cfr. G.FRAGA.- Ob.cit., pág.14.

Estado y la seguridad, salubridad y el orden público. (7)

Este principio se complementa con el de seguridad, de esta manera, si el Estado invadiera alguna área que no le correspondiera, afectando los intereses de los particulares, ellos podrían retrotraer los efectos al estado original por acción de este último principio.

Los ciudadanos necesitaban que se les garantizara que no serían molestados ni privados en el goce de sus derechos, propiedades, bienes, por actos del Estado hasta en tanto no fueran oídos y vencidos en juicio seguido ante tribunales, y mediante leyes y procedimientos establecidos con anterioridad al acto de que se trate.

Este principio se introdujo en favor de los ciudadanos como una reacción al estado feudal absolutista, que en actos de privación o de molestia no permitía al agraviado defensa alguna y cuando ésta se otorgaba, era seguida ante tribunales y con procedimientos establecidos expresamente para esos casos, mismos que el agraviado desconocía por lo que no podía defenderse adecuadamente.

Al Estado le correspondió establecer los tribunales y los procedimientos, para que los ciudadanos tuvieran la seguridad de un juicio imparcial, puesto que de antemano sabrían cuáles serían las normas aplicables al caso y ante qué tribunales se llevaría el mismo.

Para asegurarse de la imparcialidad del jurado, se establecieron sistemas de elección populares con candidatos seleccionados por el pueblo mismo.

Los principales mecanismos que se le otorgaron al Estado de Derecho Liberal fueron:

(7) FRANCISCO PORRUA PEREZ.- Teoría del Estado., 10a. ed., Ed. Porrúa, México 1977, pág.473.

1. Una Constitución, en la cual se estructura al Estado y señala el alcance de sus atribuciones a la vez que adquiere la calidad de ley suprema y la raíz de todo ordenamiento jurídico y criterio supremo de validéz.
2. Un conjunto de Derechos Públicos subjetivos de los ciudadanos, contenidos en la Constitución como garantías individuales.
3. La sujeción de la Administración Pública al principio de legalidad mediante un orden jurídico al cual debe sujetarse necesariamente el Estado para tomar cualquier decisión o realizar cualquier acto.
4. Una división de poderes en equilibrio de estructura y funcionamiento para que el poder frene al poder, mediante un sistema de "frenos y contrapesos".
5. Un régimen de representación popular, para que los ciudadanos pueden formar parte de los órganos de decisión política. (8)

1.2. EL ESTADO DE DERECHO SOCIAL.

El estado de Derecho liberal, el imposable gendarme que sólo se preocupaba por mantener el orden sin intervenir en ningún sentido en las actividades de los particulares, que rechazó todo intento de colectivismo, tuvo que ceder su lugar ante el empuje de las luchas sociales que demandaban mejores condiciones de vida para la mayoría de la población, esta situación provocó que se revolucionara el sistema social, para que el Estado cambiara sus fines y valores por otros que beneficiaran a las capas menos favorecidas en el sistema de libre cambio.

1.2.1. LA REORIENTACION DE LA ACTIVIDAD ESTATAL.

(8) Cfr. FRANCISCO PORRUA PEREZ.- Ob. cit. pág.98.

La libertad irrestricta que predicó el Estado de Derecho Liberal sólo benefició a los más fuertes al crear una concentración de la riqueza en pocas manos y repartir la pobreza en muchas manos.

La fuerza de los movimientos sociales fue aumentando en proporción directa con la pobreza que creó el desarrollo del capitalismo, por lo que el Estado aumentó la fuerza de represión para contener los avances de los movimientos sociales - que buscaban de mejores condiciones de vida, el Estado siempre reprimió todo intento de organización de los trabajadores, - puesto que se consideraba como un atentado contra la libertad de industria, así como de la libre determinación del individuo.

La doctrina política del socialismo, influyó fuertemente en los movimientos sociales de la segunda mitad del siglo XIX, - pero fué a partir de la publicación del "Manifiesto del Partido Comunista" en 1848 de Marx y Engels, donde se señaló que - había que destruir el Estado Liberal burgués para crear otro en beneficio de los trabajadores. (9)

Con el siglo XX, comenzó la era de las revoluciones sociales en los países como: México, Rusia y China, entre otros, como producto de la descolonización. Estos movimientos demostraron que no era suficiente reformar políticamente al Estado, sino que había que cambiar el orden social existente para beneficiar a las capas pobres de la población, es en esta situación donde se haya el origen del Estado de Derecho Social.

También nacieron Estados de Derecho Social por otras vías como lo fueron los Estados Unidos de América, con su política - basada en el nuevo trato de Inglaterra bajo la dirección de los laboristas.

Este tipo de Estado continúa teniendo las mismas característi

(9) G. FRAGA.- Ob.cit. pág.14, 17 y 18.

cas que el de Derecho Liberal, pero se diferencia de éste por tutelar los derechos sociales, entendiendo por tales los derechos de los campesinos, obreros y en general de las capas pobres de la población.

En virtud de la incorporación de los representantes de estas clases sociales a los órganos de dirección del Estado para, - desde éstos, dirigir a la sociedad con el fin de eliminar las diferencias de clase, mediante la mejor distribución del ingreso y la riqueza.

El cambio en la finalidad del Estado, propició otro cambio en los valores que garantiza éste con relación a su antecesor, - el Estado de Derecho Liberal. Este tuvo como finalidad la de proporcionar la mayor libertad posible para que el individuo ejerciera todas sus potencialidades, con lo que lograría el - bienestar colectivo.

Pero de este contexto, el Estado procura conciliar el interés individual de los particulares con el colectivo de la sociedad, lo que se traduce en un esfuerzo por coordinar ambos intereses sin menoscabo de ninguno, lo que implica realizar la justicia y la igualdad dentro de la libertad y la seguridad.

1.2.2. EL ESTADO COMO TUTOR DE LOS DERECHOS SOCIALES.

Con el establecimiento del Estado de Derecho Social se inicia una etapa, en la que el Estado inaugura una forma de relacionarse con la sociedad. En el pasado se consideró al ente estatal como algo ajeno a la sociedad, que debería ser limitado y controlado. Ahora el Estado será un ente que procurará guiar a la sociedad, con el fin de eliminar las diferencias que entre las clases sociales que creó el liberalismo político.

Este cambio en los fines del Estado estuvo determinado por la irrupción de las clases de escasos recursos en los órganos representativos de éste.

La eliminación de las diferencias sociales se lograría mediante el desarrollo económico, donde el Estado procurará guiar a la sociedad para distribuir más equitativamente la riqueza y el ingreso.

Para cumplir con los fines que se le encomienda al Estado, se le otorgaron atribuciones para la regulación de las actividades de los particulares mediante la vigilancia, el control y limitación de dichas actividades.

Las actividades que se sujetaron a la regulación del Estado fueron, no sólo aquellas que pusieran en peligro al Estado o a la seguridad, salubridad o el orden público, sino que todas aquellas que por su importancia económica se consideran claves para guiar al desarrollo del país.

La regulación se extendió más allá del simple control y vigilancia sobre determinadas áreas que tenían una importancia estratégica para el desarrollo, mismas que quedaron fuera del dominio de los particulares, para que el Estado las explotara buscando determinar el rumbo que debería seguir el desarrollo económico en beneficio de la mayoría de la población y no de un reducido grupo de propietarios de los medios de producción, toda vez que se evitaría que el interés particular pueda estrangular a la economía del país. (10)

Con las áreas que se reservaron para la explotación exclusiva del Estado, se configuró un campo económico que coexiste con el de los particulares, constituyendo la llamada economía mixta, que recibe este nombre por coincidir en el terreno económico, empresas privadas y públicas.

Se comenzaron a prestar los servicios públicos, aparte de los que ya se prestaban, pero que consistían en conservar al Esta

(10) Cfr. JORGE CARPIZO y JORGE MADRAZO, Derecho Constitucional, 1a. reimp. 1a. Ed., UNAM, México 1983, pág.22.

do, así como la seguridad, salubridad y orden público. A estos servicios corresponden la educación, la seguridad social y bolsas de trabajo, entre otros.

Estos servicios tienen la finalidad de ser un medio para distribuir más equitativamente la riqueza, ya que la función de las empresas que los prestan, no es la obtención de beneficios económicos, sino por el contrario, proporcionar sus productos o servicios al precio más bajo posible, constituyendo así un factor para distribuir la riqueza y aumentar el ingreso de los consumidores.

Al Estado se le encomendó la tutoría de los llamados derechos o garantías sociales, por ser el ente adecuado para ellos, los más reconocidos son: el derecho al trabajo, consumo y educación. Estas implican una actividad del Estado para su cumplimiento, ya que será éste, precisamente quien deba otorgarlas. Esto es posible, en virtud de sus funciones administrativas, legislativas y judiciales, y de que constituye el representante de la nación. Para llevar a cabo éste papel, debe establecer una completa legislación sobre esas materias, - como también, a través de la creación de tribunales específicos para ejercitarlos. (11)

La situación de los trabajadores durante el siglo pasado y a principios de éste, era de explotación extrema, ya que trabajaban jornadas hasta de diez y seis horas, el pago que recibían en bienes que generalmente costaban más que su jornal, o su sueldo estaba sujeto a constantes fluctuaciones según el mercado de trabajo. No se reconoció el derecho a formar sindicatos y el derecho de huelga se consideraba como un atentado a la libertad de industria y a la propiedad; los trabajadores tenían que vivir en casuchas insalubres; en los casos de accidentes de trabajo, el patrón no tenía ninguna responsabi-

(11) Cfr. HECTOR GONZALEZ URIBE.- Estado Social e Implicaciones Tributarias en la revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 45 años, pág.9.

lidad y podía incluso despedir al operario, lo mismo sucedía en casos de enfermedad, de invalidéz o de muerte; los lugares donde se laboraban eran inseguros y carecían de la más elemental higiene.

Ante estos hechos se introdujeron a los sistemas jurídicos de los países occidentales, con carácter de derecho social los siguientes: al trabajo, que consiste en un conjunto de derechos como son: una jornada máxima de ocho horas diarias de trabajo; el pago de dinero del salario, mismo que no podrá bajar de un mínimo; el reconocimiento de los derechos de asociación y huelga; el derecho a que se proporcione casas a los trabajadores: seguras, higiénicas y decorosas; a que se les otorgue seguros contra accidentes de trabajo, invalidéz, enfermedad y para los casos de muerte; así mismo, se establece como obligación del patrón, el proporcionar condiciones de trabajo seguras e higiénicas. También se limitan las jornadas de las mujeres y de los menores.

En algunos países, donde predominaban las estructuras agrarias, se enfrentaron al problema de la concentración de la tierra en pocas manos, frente a la gran masa de campesinos que carecían de ella, lo que provocó revoluciones con el fin de destruir ese monopolio y distribuir equitativamente la tierra.

El producto de estas revoluciones fué la reforma al sistema de propiedad sobre la tierra. En algunos países se optó por volver al sistema de producción basado en la explotación comunitaria; en otros, se implantó el régimen capitalista de tenencia de la tierra. También existieron países donde se estableció un sistema híbrido, entre las formas comunitarias y las capitalistas, pero en todos se aseguró el derecho de los campesinos a detentar la tierra.

El derecho de propiedad, sufrió una transformación, éste fué sometido a las limitaciones que dictaba el interés público, -

volviéndolo a un derecho relativo, dado que se otorgó al Estado la facultad de hacer efectivo el interés público a través del procedimiento de la expropiación, con lo que se garantizó el derecho social a la propiedad.

La educación fué una de las bases en que la burguesía fundaba sus privilegios, ya que al entrar en vigor el régimen de Derecho, era fundamental el conocimiento de su situación como individuo, así como de las obligaciones y derechos que poseen los ciudadanos, por lo que resulta obvio que las personas intruidas podían defenderse mejor que otras que no sabían leer ni escribir.

A principios del siglo XX, los sociólogos y políticos comprendieron que granparte de las desigualdades radicaban en la posición que guardaban los individuos en los procesos de producción, al tiempo que se percataron que la educación es un factor que puede ayudar al individuo a cambiar su posición social, de ésta manera resolvieron extender sus beneficios a todo el pueblo para que éste dejara de ser un privilegio de minorías.

Se impuso al Estado la tarea de garantizar la educación básica, pero ante la creciente tecnificación de la producción y - en virtud de la necesidad de alcanzar el desarrollo, se requirió que la educación se extendiera al grado de licenciatura - con cafacter gratuito o semi-gratuito.

La importancia prioritaria de la educación, no termina con la elevación del nivel de vida de la población sino que se extiende más allá, inculcando el amor a la patria, el respeto a las instituciones del Estado, así como a crear un sentimiento de solidaridad internacional y de convivencia pacífica, además - de convertirse en factor de estabilidad política, ya que ésta influirá poderosamente para que los cambios sociales se realicen tranquilamente dentro de los márgenes que el mismo Estado señala.

La libertad de competencia que se estableció durante la vigencia del Estado de Derecho Liberal prohibió los monopolios, los estancos, las exenciones de impuestos y las prohibiciones que a título de protección a la industria otorgara el Estado Feudal, así también que todo individuo se pudiera dedicar libremente al ejercicio de cualquier actividad que le acomode. Esto provocó que en la lucha económica quedaran eliminados muchos particulares y que los triunfadores dictaran arbitrariamente los precios de los productos, poniéndolos fuera del alcance del público de menos recursos, lo que determinó que se modificara la garantía de libre concurrencia para adoptar un carácter social.

Ahora esta garantía consta de dos supuestos: el primero, contiene el mismo principio que la individual, el cual quedó señalado arriba. El segundo consiste en la prohibición de todo lo que constituye una ventaja exclusiva indebida en favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de una clase social. El primer supuesto queda subordinado ante el interés colectivo, es decir, mediante la libre competencia se garantizará que los precios de los productos no se eleven al grado de quedar fuera del alcance del público consumidor. (12)

1.3. EL ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL.

Se comienza a establecer el Estado de Bienestar Social cuando éste participa en la economía, creando servicios sociales y como factor activo en la distribución del ingreso y la riqueza como forma de realizar el bien común.

Desde los primeros años del presente siglo, la democracia liberal que se basó en la separación del poder político del eco

(12) Cfr. ANDRES SERRA ROJAS. Ciencia Política., Ob.cit, pág.591, 592, 597 y 598.

nómico, fué puesta en duda en virtud de que por un lado, el poder económico invade la esfera de lo político, pretendiendo influir en sus decisiones, guiarlo según sus intereses para institucionalizarlo y organizar su participación en el poder político. Por otro lado, éste poder penetra en el campo económico para orientarlo y dirigirlo, manteniendo con ello el poder soberano a salvo de los intereses económicos.

Estas son las dos formas en que manifiesta el intervencionismo del Estado a lo largo de la historia. Durante el siglo pasado y principios de éste, prevaleció la primera forma y correspondió al Estado de Derecho Liberal. A partir de los años veintes y hasta la fecha, prevalece la segunda, que corresponde a los Estados de Derecho Social.

La diferencia entre ambas intervenciones radica en que las primeras dieron lugar a excepciones al principio de abstención por parte del Estado en materia económica, y las segundas cuentan con una acción y organización tendientes a realizar igualdad económica y social. Esta forma de intervención ha sido criticada como atentatoria de la democracia, pero se utiliza éste concepto en su acepción liberal, para una situación muy distinta, cuando imperaba el Derecho Liberal.

La democracia como todas las ideas está sujeta a la modificación que sufra en virtud de la evolución del pensamiento de la humanidad. Cuando las ideas liberales e individualistas cedieron su lugar a las sociales y colectivas, todas las instituciones políticas y sociales se impregnaron de esta nueva concepción.

La democracia liberal tiene como valor primordial la libertad, de ésta manera se entiende como el gobierno para el libre desarrollo del pueblo y de cada individuo, se afirma que la libertad puede hacer efectiva todas las aspiraciones, principalmente la igualdad, pero se refiere a la igualdad de derechos y no de condiciones.

En esta forma de gobierno, la libertad esta protegida en dos planos, en el de la acción gubernativa y en el de las relaciones entre gobernantes y gobernados. En el primer plano, se ejerce la libertad para permitir la diversidad de opiniones - en lo relativo a la gestión de los asuntos públicos. En el segundo, por el respeto a los derechos individuales, mismos - que el gobierno deberá respetar. En resumen, esta forma de - democracia se ejerce y se materializa dentro del ámbito político, dándole prioridad a este aspecto, subordinado e inclusive olvidando el aspecto económico y social.

La democracia política o liberal en su forma actual, está marcada por la declinación del liberalismo y en ascenso de lo social en la conformación de las funciones y estructura del poder en el Estado. De esta forma, la igualdad política tiende a complementarse con la igualdad económica y social, así la - democracia se contiruyó en una concepción de vida, un régimen político, un orden social y accesoriamente como forma de go- bierno.

La democracia social busca hacer efectiva la libertad económica y la igualdad de condiciones entre los ciudadanos como su- puesto para lograr la igualdad de derechos o libertad política. Con aquello, se pretende hacer del Estado un instrumento que tienda a lograr la armonía en la convivencia humana donde la sociedad adquiere la responsabilidad de su destino. (13)

Es por esto que se afirma, que la democracia es una forma de vida basado en el constante mejoramiento del pueblo en lo so- cial, económico y cultural, y no como una forma de gobierno y un sistema jurídico. A esta forma de democracia se le denomina social.

Ante el rechazo a la situación injusta que produjo el libera- lismo económico y el perpetuo afán por liberar al individuo -

(13) Cfr. ANDRES SERRA ROJAS. Ciencia Política. Ob.cit. pág.591, 192, 197 y 598.

de las necesidades y de la explotación, las corrientes políticas actuales se han dividido en dos vías principales.

La primera, capitalista, que propone desarrollar la democracia liberal hasta llevarla al terreno económico. La otra, socialista, que propone superar a la anterior, analizando la demosocial en la que, utilizando racionalmente los recursos naturales y técnicos, satisfaga las necesidades de la población y libre a ésta de la explotación del hombre por el hombre, es decir, procurar realizar la igualdad económica y social, para -trasladarla al terreno político.

En el capitalismo, el sistema económico está orientado para -producir lo que el mercado necesita, a través de empresas privadas que se encuentran garantizadas por la Constitución; la -producción se destina a los consumidores que pueden pagar por los bienes y servicios que producen. En el socialista, el aparato productor se destina a satisfacer las necesidades sociales mediante las émpresas estatales, inscritas dentro de una estrategia globalizada en los planes económicos, mismos que tienen el carácter de imperativos, dirigidos a la producción de los -artículos para la sociedad que necesita consumir determinados bienes y servicios, garantizando un mínimo de consumo al pue-
blo. (14)

Sin embargo, después de la Primera Guerra Mundial, surgió otra alternativa, la de la economía mixta. A la vista de los especialistas parecía destinada al fracaso, sin embargo, el economista Keynes le dió solidés teórica a esta forma de economía, -donde el Estado, junto con los particulares, interviene en la vida económica de la sociedad, con el fin de regirla en los --desajustes que el sistema capitalista sufre entre la producción y el consumo, el empleo y la inversión.

Siguiendo estas ideas, Francia, Inglaterra, Los Estados Unidos,

(14) JORGE WITKER. Introducción al Estudio del Derecho Económico. 1a.ed., Ed. UNAM, México 1980, pág.36.

Holanda y Noruega, entre otros, lograron sobreponerse a las crisis económicas de las guerras mundiales, incluso alcanzaron a colocarse dentro del grupo de países desarrollados.

Para Witker, las economías mixtas no son más que:

"...economías de mercado donde el Estado tiene un grado de intervención; sin afectar por ello los principios esenciales del funcionamiento del sistema económico capitalista.

En otras palabras, el juego del mercado, las reglas de la competencia, las preferencias del consumidor cumplen un papel decisivo en la vida económica, y el Estado tiene un mayor o menor capacidad para modificar el comportamiento de los agentes económicos, propios de la economía." (15)

De la anterior cita se desprende, que no se está frente a un sistema económico nuevo, sino que se encuadra dentro del capitalismo, pero que recoge los elementos positivos del socialismo, con lo que hace frente a las necesidades sociales con mayor eficacia y eficiencia.

1.3.1. EL ESTADO COMO REGULADOR DE DESARROLLO.

El Estado de bienestar social, trata de establecer un orden social más justo, mediante la implantación de los derechos sociales que hará extensivas a todo pueblo, pero su función no se agota con garantizar derechos, sino que va más allá, con su intervención hace posible el ejercicio de aquellos. Para lo cual deberá coordinar el interés de la sociedad en su conjunto con el de los grupos sociales como son: los sindicatos de trabajadores, campesinos, empresarios, consumidores, comer

(15) Cfr. HECTOR GONZALEZ URIBE. Estado Social de Implicaciones Tributarias. pág.19.

cientes, entre otros; así como el respeto a los derechos individuales de los ciudadanos.

Inclinarse por la primera solución significa retroceder en el tiempo y negar el Derecho Social, con el grave problema de continuar hasta las últimas consecuencias el empobrecimiento de ciertas capas de la sociedad y por consiguiente afrontar los graves trastornos sociales que esto trae aparejado. Llevar al extremo la segunda opción sería, implantar el socialismo y hacer frente a los graves problemas que un cambio como éste acarrea.

Se consideró que la solución a este problema radicaba en la intervención del Estado en la lucha económica, a través de la producción de bienes y servicios; complementando, supliendo e incluso sustituyendo a los particulares, no sólo en las áreas estratégicas para lograr el desarrollo, sino también en aquellas que pudieran proporcionar bienestar a la sociedad. (16)

Dentro de este esquema, los servicios públicos se amplían hasta alcanzar la finalidad de eliminar las diferencias, dependencias y limitaciones que sufren las capas pobres de la sociedad, por lo que su objeto es satisfacer las necesidades que por su importancia económica o por las personas a quienes van dirigidas, quedarían mal satisfechas, insuficientemente satisfechas o sin satisfacer, por lo que el Estado se encargará de que esas necesidades se cumplan en forma continua, uniforme y regular.

Para Serra Rojas, la característica de esta forma de servicios públicos radica en que:

"...lo constituye un sistema que se traduce en prestaciones concretas, en relación con las necesidades de los particulares." (17)

(16) Cfr. HECTOR GONZALEZ URIBE. -Estado Social e Implicaciones Tributarias, pág. 19.

(17) ANDRES SERRA ROJAS. -Derecho Administrativo. Tomo II, 13a.ed., Ed. Porrúa, México 1985, pág. 286.

Con los servicios públicos, el Estado puede comercializar directamente ciertos bienes y servicios con lo que garantiza -- una distribución equitativa y sin intermediarismos, a bajos precios; también se logra regular el mercado de determinados productos de primera necesidad como son el maíz, frijol, tortilla, el servicio de transporte urbano, entre otros bienes y servicios.

Pero la actividad del Estado no se agota con la creación de - los servicios públicos, sino que lleva a cabo una política -- económica tendiente a lograr un desarrollo equilibrado y cons tante, como plataforma para lograr una sociedad más justa; pa ra lo cual se auxilia de una política laboral, con el objeto de mantener una ocupación plena y con salarios altos; una po lítica comercial, que tienda a mantener los precios estables de los bienes y servicios, que son considerados de primera ne cesidad; una política fiscal, para gravar más a los sectores sociales de altos ingresos y desgravar a los de bajos ingre sos; una política crediticia, que canalice los recursos finan ceros del país hacia los fines económicos prioritarios para el desarrollo; y una política de inversiones públicas, que im plique tanto inversiones en servicios públicos e infraestructura, como mantener o crear empresas del sector público.

La intervención del Estado implica que se haga en favor de és te, un orden de atribuciones exorbitantes con el fin de coor dinar las actividades de los particulares y regular la marcha de la economía.

Este estado de cosas creó dentro de los regímenes presidencia les un reforzamiento en el Poder Ejecutivo frente a un aparen te debilitamiento del Legislativo. Esto se dió con el fin de hacer frente a los problemas que presentan las necesidades de la población y las exigencias de ésta por la distribución de la riqueza.

En la actualidad se requiere de leyes altamente tecnificadas

que otorguen soluciones a las necesidades presentes de la sociedad, éstos instrumentos jurídicos pueden ser creados con mayor rapidez y oportunidad por el ejecutivo, en vista de que éste posee mejores y mayores recursos que el Legislativo.

Este tipo de ordenamientos son, por ejemplo: planes globales, programas de desarrollo e inversión y se les conoce con el nombre de leyes, cuadros o programas. (18)

Esta situación plantea un problema para la teoría de la división de poderes, ya que según la concepción tradicional corresponde al Legislativo la creación de las leyes, éste se resolvió a través de las funciones atemperadas entre los poderes, manteniendo siempre algún control parlamentario sobre las leyes.

1.3.2. LAS FUNCIONES DEL ESTADO COMO DISTRIBUIDOR, EMPRESARIO Y PLANEADOR.

Para implantar el orden social más justo y realizar la democracia social, el Estado debe asumir tres funciones, la de distribuidor, la de empresario y la de planeador, mismas que están íntimamente ligadas.

El Estado para distribuir la riqueza y el ingreso debe intervenir mediante su imperio y principalmente en forma coactiva. Esta función la realiza a través de su política fiscal, con la cual no sólo grava los ingresos más altos, sino que también estimula a empresarios e industriales cuando colaboran con el ente estatal para realizar su política económica y social. Gran parte de los recursos que obtiene el Estado, los distribuye a través de los subsidios y de los servicios públicos, como son los estímulos fiscales y la venta de bienes de consu

(18) Cfr. HECTOR GONZALEZ URIBE. Ob.cit. pág.19.

mo generalizado a bajos precios, entre otros beneficios, mismos que se realizan a través del ejercicio del gasto público.

La intervención del Estado va más allá de ser simple moderador entre quienes producen la riqueza y quienes se benefician de ella, debido a que con su imperio determina las reglas en -- cuestión de trabajo y precios, así mismo utiliza su política fiscal para interesar a los particulares en concertar las políticas estatales, constituyendo esta política un instrumento para distribuir el ingreso y la riqueza.

El Estado de Bienestar Social, por los fines que persigue y los valores que tutela, se constituye en el rector del proceso económico. En éste papel le corresponde dictar normas para regular el crecimiento y la orientación del desarrollo; - realizar obras de infraestructura y guiar el desenvolvimiento de la iniciativa de los particulares; sin embargo, no se limita a esas actividades, ya que para crear un orden social más justo, debe intervenir directamente en el proceso económico a través de su actuación como empresario. (19)

Esta actuación se dirige, no sólo a satisfacer las necesidades colectivas que son generales, o de gran magnitud, o desprovistas de una compensación adecuada para algunas empresas que -- puedan interesarse en ella, sino que va más allá, como son - las de acelerar el desarrollo nacional, aumentar la productividad y propiciar el empleo, abrir fuentes de crédito, diversificar las fuentes de ingreso, reducir el aumento de importaciones, entre otros fines.

Para poder cumplir con esta función, debe cambiar su organización para poder hacer frente a la lucha económica. En este sentido la administración paraestatal viene a dar la solución a este problema, puesto que con ella se da a las empresas del Estado la autonomía técnica, necesaria para desligarlas de --

(19) Cfr. GABINO FRAGA.- Ob.cit. pág. 18 a 20.

las reglas de gestión propias de la administración centralizada, adquiriendo con esto la agilidad requerida para los fines económicos. Se otorga a estas empresas la autonomía orgánica, con la cual pueden decidir por sí mismas sobre los negocios que les afecten, ya que en el ámbito comercial se desligan de la administración centralizada. De acuerdo a esto pueden, incluso, desobedecer los mandatos de ésta si son contrarios a sus intereses, respetando siempre el marco legal; así mismo, cuentan con personalidad y patrimonio propio.

Con estas características las empresas estatales adquieren la flexibilidad, agilidad y el predominio del carácter técnico, propio de las empresas privadas, logrando de esta manera la igualdad de oportunidades para competir con aquellas.

Las empresas paraestatales se crearon en virtud de las exigencias sociales, económicas y políticas que los pueblos han sentido y responden a las soluciones planteadas dentro de los mismos, pero ¿hasta dónde debe llegar esa intervención?; la respuesta es, hasta donde los esfuerzos de los particulares no sean suficientes para cubrir las necesidades del conjunto de la sociedad; debe ser supletoria y temporal, además, ir desapareciendo a medida que los esfuerzos sociales se organizan y fortalecen para sustituir a la intervención del Estado.

Para que la intervención del Estado pueda ser coordinada, con los papeles de distribuidor y de empresario, es menester que estructure sus actividades, con el fin de no derrochar recursos. La sociedad no puede permanecer impasible ante la planeación estatal, debe de participar activamente en ella para colaborar con el Estado en esta función, donde la planeación se considera como una técnica que tiene por objeto organizar todos los recursos para alcanzar objetivos y metas determinadas y no un fin en sí misma, es decir, es sólo un medio para lograr el desarrollo y la armonía en la producción. (20)

(20) Cfr. MYRDAL GUNNAR.-El Estado del Futuro (trad. Florentino Torner), 1a. ed., Ed. F.C.E., México 1961, pág. 111 a 113.

La doctrina social y económica ha tratado de establecer una diferencia entre los conceptos de planeación y planificación, pero de ambos conceptos se deduce que guardan una estrecha relación y tienen el mismo contenido ideológico, porque responden al propósito de formular un plan. (21)

Son dos los tipos de planeación: indicativa e imperativa. La indicativa o flexible es aquella que deja a los centros de decisión económica, la libertad de acomodarse o no a los objetivos del plan. En la imperativa, los responsables de la producción y de las inversiones deben acogerse obligatoriamente a las indicaciones del plan. (22)

Para Marcos Kaplan:

" El proceso de planeación puede ser caracterizable por los razgos y elementos siguientes:

1. Es un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales por los cuales los sujetos y estructuras que componen la sociedad son controlados e integrados de manera que se pueda dominar, diseñar y conformar el futuro de la misma sociedad.
2. Supone un modelo de sociedad al cual mantener y reformar o a modificar y reemplazar, define el proyecto fundamental de esa sociedad.
3. Busca el beneficio de subconjuntos (clases, grupos, sectores, ramas, regiones) en el seno del conjunto de modo desigual con relación a otros.
4. Da prioridad a ciertos procesos, elige polos o focos de producción e incrementos de los productos, selecciona itinerarios de propagación y formas de concreción de esos progresos del pro-

(21) Cfr. ANDRES SERRA ROJAS.-Derecho Económico. Ob.cit. pág.276

(22) Cfr. J. MANZANEDO, J. HERNANDO Y E. GOMEZ, citados por ANDRES SERRA ROJAS en Derecho Económico, Ob.cit. pág.283

- ducto en el seno del conjunto. Resuelve tensiones y conflictos que perturban, frenan o impiden la realización de los fines seleccionados.
5. Asume una orientación general, la búsqueda de una maximización, el logro de una evolución, que se juzga deseable, y para cuya concreción se ha constatado la insuficiencia de las acciones espontáneas de los subconjuntos, sujetos y agentes que existen y operan en el conjunto dado.
 6. Requiere una autoridad capaz de arbitrar los intereses y demandas no automáticamente compatibles o conflictivas de los subconjuntos.
 7. Implica una estrategia ...que da por resultado un programa suficientemente preciso para ser guía efectiva de los órganos públicos... y de los destinatarios, de modo de proporcionar un programa de acción relativamente coherente.
 8. Debe traducirse en un conjunto orgánico de objetivos y medios cualitativamente evaluados y adaptados unos a otros, que interesan a la economía, la sociedad y el sistema político, o a sus sectores fundamentales, con determinación de recursos instrumentos y etapas, y atribución de tareas y responsabilidades para los principales agentes sociales.
 9. Puede ser básicamente de tipo parcial o flexible (Francia, ¿India?) o total e imperativa (URSS)." (23)

De las anteriores palabras se puede deducir que la planeación económica es un esfuerzo para lograr que la producción satisfaga las necesidades de una sociedad determinada, adaptandola a un fin, que sería la reforma o modificación de las estructuras de esa sociedad, y no la simple regulación y reglamenta--

(23) Cfr. MARCOS KAPLAN, Sociedad, Política y Planificación en América Latina, 1a.ed., Ed. UNAM. México 1980, pág.12.

mentación de la producción. Este proceso implica, que el desarrollo económico queda sujeto a la voluntad humana, contrariamente a lo señalado por el liberalismo económico, según el cual la regulación la establece a posteriori, la competencia.

En este sentido se concibe al Estado como el supremo regulador de la economía y no como un representante de una clase social. Las perspectivas del Estado se presentan vinculadas a la descentralización y al socialismo, en virtud de que no es posible seguir centralizando en el Estado facultades que ahoguen las libertades individuales o colectivas, así mismo la intervención del Estado no puede crear más desigualdades de las que ya existen so pena de enfrentar grandes trastornos sociales. (24)

Lo que es un hecho, es el fracaso de la economía dirigida para la guerra o la superación armamentista, ya que crea grandes diferencias entre la sociedad, en virtud de la escasez creada por las necesidades de este estado y además, no proporciona una base estable para ningún sistema social.

Este es el momento de conciliar a la democracia con el socialismo, en la eliminación de las desigualdades sociales. El poder político debe proceder a alcanzar este fin, para ello la planeación resulta el medio idóneo para lograr aquél, desterrando la falsa idea de que la democracia es incompatible con el socialismo, ya que la libertad y la igualdad democrática se vuelve una falacia, si no se complementa con la libertad y la igualdad económica.

Una vez que se ha aceptado a la intervención estatal en los procesos económicos como legítimos e inevitables, resulta imposible para el Estado desligarse de la responsabilidad en las desigualdades creadas, así como en los problemas sociales que traigan consigo. (25)

(24) Cfr. ANDRES SERRA ROJAS, Derecho Económico, Ob.cit. pág.277 y 281.

(25) Cfr. EDWARD HALLET CARR.-La nueva Sociedad (trad. Antonio Garza Garza), 1a. reimp., Ed.F.C.E., México 1979, pág. 56 a 59.

2. EL ESTADO MEXICANO.

El Estado Mexicano ha seguido una trayectoria paralela a la - descrita en el capítulo anterior. Nace a principios del siglo XIX, como producto de la descolonización de América del Imperio Español.

Desde su nacimiento, el país tuvo que hacer frente a las potencias como los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, España, - que extendieron su influencia no sólo en México, sino a todo el continente, para colonizarlo política y económicamente.

Los problemas que esta situación le acarrea al país, influye - ron fuertemente en las limitaciones que tiene para alcanzar - el desarrollo.

En este capítulo se analizará la evolución del Estado Mexicano. Partiendo del momento en que Hidalgo proclama la Independencia en 1810, momento en el que surge en el pueblo la idea de la liberación de la patria y la conciencia de la nación.

Se estudiará los problemas que tuvo que sortear el país para establecer un régimen de Derecho y lograr la pacificación, al poner fin a la lucha de facciones, asimismo, el nuevo régimen producto de la Revolución de 1910 y la vía social para el desarrollo.

2.1. ESTADO DE DERECHO MEXICANO.

Las particulares condiciones del país propician que el Estado de Derecho Mexicano, se establece hasta mediados del siglo pasado y tiene vigencia a partir de 1867, al término de la guerra con Francia.

En el presente inciso se analizará como fué evolucionando el pensamiento político en México, que se desprende de los documentos expedidos a partir de 1810, año en que se inició la guerra de Independencia; hasta la promulgación de la Constitución de 1857; así como las causas políticas y sociales que evitaron su vigencia.

2.1.1. LA LUCHA POR EL ESTADO DE DERECHO.

Los movimientos tendientes a liberar a la Nueva España del dominio español, se aceleraron desde que las tropas francesas invadieron España e hicieron abdicar a sus reyes en favor de Napoleón.

En 1808 y 1809, los alzamientos tuvieron un carácter puramente criollo, basados en la legislación española sobre la soberanía. Fueron las revueltas de 1810, 1811 y 1813 encabezadas por Hidalgo, Rayón y Morelos, las que lograron iniciar la lucha por la Independencia, al darle a ésta el carácter popular necesario para recibir el apoyo del pueblo para la causa insurgente.

El carácter popular de estos movimientos se deduce de sus documentos expedidos en plena lucha, como son los dos primeros puntos del bando de Hidalgo, los cuales dicen:

1. "Que todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad...
2. Que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto a las castas que lo pagaban y toda exacción que a los indios se les exigía." (26)

Este bando también contiene postulados de carácter liberal co

(26) FELIPE TENA RAMIREZ. Leyes Fundamentales de México, 1808-1981. - 11a. ed., Ed. Porrúa, México 1982, pág. 22.

mo se deduce de su proclama, la cual señala que:

" Desde el feliz momento en que la valerosa Nación Americana tomó las armas para sacudir el pesado yugo, que por espacio de tres siglos la tenían oprimida, uno de sus principales objetos fué extinguir tantas glebas con que no podían adelantar su fortuna..." (27)

Aquí queda claro que la intención de implantar el liberalismo económico después de tres siglos de control monárquico.

Después del desastre de Hidalgo, la dirección del movimiento insurgente recayó en Rayón y Morelos, quienes trataron de dar a la lucha por la independencia un carácter legalista, al convocar a un Congreso Constituyente para la formación del Estado Mexicano.

Los postulados jurídicos de Morelos quedaron plasmados en el documento llamado "Sentimientos de la Nación", con el cual se abrieron los trabajos del Congreso de Anáhuac, el 14 de Septiembre de 1813.

En éste se proclama la Independencia de América de toda la Nación, Gobierno o Monarquía; la soberanía popular; la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y los derechos individuales de libertad, igualdad, propiedad y seguridad; sin embargo, se mantiene como principio la intolerancia religiosa, a pesar de incluir las garantías liberales.

El punto doce de éste documento llama la atención, en virtud de que pretendía establecer una forma de rectoría estatal, al prescribir:

12. "Que como la buena ley es superior a todo hombre, - las que dicte nuestro congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la o-

(27) Ibidem.

pulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto." (28)

En este texto, Morelos señala que el Estado debería procurar el mejorar la situación de los pobres a través de la mejoría en sus ingresos, es decir, que el Estado debería ser un factor activo para distribuir mejor el ingreso entre el pueblo, para procurar su bienestar, al señalar el monto de su jornal y procurar su instrucción. (29)

El 22 de Octubre de 1814, fué sancionado el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, o mejor conocida como Constitución de Apatzingán, misma que tuvo un espíritu eminentemente liberal, puesto que sólo estructuró y organizó al Estado, así también limitó sus actividades por el respeto a los derechos de libertad, igualdad, propiedad y seguridad. (30)

Con la derrota de Morelos, ésta tendencia del liberalismo social pierde la fuerza para dirigir la lucha por la independencia.

A partir de los intentos por reimplantar la Constitución de la Monarquía Española en 1820, los sectores conservadores en la nueva España, deciden encabezar la emancipación pacífica para evitar que tenga vigencia la carta liberal de 1812. Este propósito se alcanzó mediante la firma del Plan de Iguala con los restos de la insurgencia liberal y con la firma de los tratados de Córdoba, los cuales no previnieron ningún cambio en la situación social del pueblo, sólo se garantizaron las prerrogativas del sector privilegiado de los conservadores. (31)

(28) Idem. pág.30.

(29) Cfr. IGNACIO BURGOA ORIHUELA.-Derecho Constitucional., 3a. ed., Ed.Porrúa, México 1979, pág.72.

(30) Idem, pág. 32 a 58.

(31) Idem, pág.7.

El Estado Mexicano nació bajo forma de Imperio, atemperado por una Constitución, la cual sería obra de un Congreso que se reuniría para tal efecto. Instalado éste, chocó con el Emperador, quien resolvió disolverlo. La protesta popular forzó a que el monarca reinstalara el Congreso, que tuvo como actos más importantes, el desconocimiento de todos los actos del Imperio. (32)

Rabasa, relata la situación política de esos días:

"... varias provincias, una tras otra, declaraban su independencia; otras amenazaban proclamarla; la mayor parte exigía al mal sostenido Poder del Centro, el establecimiento de la República Federal...

La imposición del sistema federal por las provincias sobre un gobierno que lo repugnaba, no pudo ser obra ciega de la ignorancia, como se asentó por eseritores de la época. Las provincias confiaban más en sí mismas que en el Gobierno Central, y el espíritu de independencia que en ellas había dejado la guerra de separación, las impulsaba a obtener mayor suma de libertades posibles para atender a su propio desenvolvimiento político..." (33)

El congreso Constituyente de 1824, dió un gran paso al postular dentro de la Constitución, el sistema de República Federal, su tendencia moderada y su deseo de establecer un equilibrio de fuerzas entre los liberales y conservadores, otorgó a los primeros la federación y algunos matices de derechos individuales, dispersos en la Carta y para los conservadores, la intolerancia religiosa y los fueros. (Art.3 y 154).

En materia económica, la Constitución de 1824 señaló en su artículo 50 fracción I y II, que: se proveyó la ilustración me

(32) Cfr. EMILIO RABASA.-La Constitución y la Dictadura.-5a.ed.,Ed.Porrúa, México 1976, pág.3 y 4.

(33) *Idem*, pág.7.

diante el aseguramiento de los derechos de autor y la apertura de colegios, así como el fomento de la prosperidad general a través del comienzo de caminos y canales, correos y de asegurar por tiempo limitado a los inventores, perfeccionadores o introductores de algún ramo de la industria, derechos exclusivos sobre sus respectivos inventos, perfecciones o nuevas introducciones. (34)

Ante el vacío del poder público para mantener el orden, el clero aprovechó la adhesión del pueblo para dominar en la política y manejar a los gobiernos, con la constante oposición a las Constituciones liberales y a las libertades que en ellas se contenían. En 1833, Valentín Gómez Farías, y los liberales, pretendieron llevar a cabo una reforma integral al sistema político del país para excluir al clero de los negocios públicos, y eliminar los fueros y privilegios eclesiásticos y militares.

Esta iniciativa no prosperó en virtud de la intervención del General Santa Anna, para deponer al gobierno liberal.

La Constitución de 1824, dejó de tener vigencia en 1836, cuando el Congreso se declaró Constituyente y expidió las siete leyes Constitucionales en 1835 y 1836, en éstas se determina el establecimiento de un Estado Centralista que sin embargo protege los derechos de propiedad, libertad y seguridad, no así el de igualdad, merced a los fueros militares y eclesiásticos, en materia económica éstas leyes no otorgaron ninguna facultad al Estado.

En 1839, mediante el Plan de Tacubaya, cesó la vigencia de las Leyes Constituyente para darle al Estado Mexicano una organización, por lo cual se elaboró un proyecto de Constitución que fué leído en la sesión del 3 de Noviembre de 1842, en ella se proclama un sistema federal con restricciones centra-

(34) Cfr. FELIPE TENA RAMIREZ.- Leyes Fundamentales., Ob.cit. pág.167 a 195.

listas, se establecían derechos individuales y algunos principios de gobierno más avanzados que en las Constituciones precedentes.

En materia económica, señaló en el artículo 70 fracción XX, XXIII y XXIV, que establecen que es facultad del Congreso Nacional:

"Art. 70...

XX.- Conceder conforme a las leyes, privilegios Exclusivos por un tiempo que no exceda de 10 años a inventores, introductores o perfeccionadores de alguna industria útil a toda la nación...

XXIII.- Fomentar la prosperidad nacional, decretando la apertura de caminos y canales, o su mejora ...

XXIV.- Fomentar y proteger la industria nacional, concediendo exenciones ó prohibiendo la importación de los artículos y efectos que la perjudiquen."

Cabe ahondar en la importancia que hubiera tenido ésta facultad que constituye el primer antecedente de intervencionismo estatal directo en la economía, de haber entrado en vigor ésta, aunado al establecimiento del banco de avío, hubiera dado gran impulso a la industria mexicana.

El proyecto fué rechazado por un levantamiento del ejército - en Huejotzongo, el gobierno ordenó la disolución de una Junta Nacional Legislativa, compuesta por personas designadas por el Ejecutivo, que redactó las Bases Orgánicas de la República Mexicana el 14 de Junio de 1843.

Estas bases pretendieron establecer un Estado de Derecho que

tutelara los derechos de propiedad, seguridad y libertad, con división de poderes, sistemas de gobierno centralista y representativo y sin que hiciera mención a ninguna facultad de intervención estatal directa en la economía. (35)

Sayeg relata la situación política mexicana durante esos días, al expresar que:

" Las ideas conservadoras habrían de florecer como nunca durante estos años de confusión; se insiste en las formas de gobierno monárquicas como únicas capaces de dirimir la competencia entre los partidos..." (36)

Desde este momento comienza a tener cada vez más fuerza la idea de que el país sea anexado por alguna potencia (E.U.A.) o el establecimiento de una monarquía bajo alguna casa reinante europea.

En 1846, siendo presidente el General Paredes, estalló un pronunciamiento en la ciudadela, que desconoció a su gobierno por una supuesta traición a la independencia del país. Con este se pretendió establecer una monarquía conforme al Plan de Iguala, además dictaba que se reuniera un Congreso Constituyente para la elaboración de una nueva carta, según la Ley Electoral del 24 y el regreso de Santa Anna a la Presidencia de la República.

En 1847 se promulgó un Acta Constitutiva y de Reformas, para la Carta de 1824, mismas que establecieron el sistema federal y más restricciones al Poder Ejecutivo, suprimió la figura del Vicepresidente e incluyó el voto de Otero sobre el control de la Constitución.

En el artículo 5° de ésta acta se señala que una ley reglame

(35) FELIPE TENA RAMIREZ.-Leyes Fundamentales, Ob.cit. pág.371 a 402.

(36) JORGE SAYEG HELOU.-Historia del Derecho Constitucional, la.ed.,Ed.UNAM, México 1978., pág.66

taria establecería las garantías de propiedad, seguridad, libertad e igualdad, así como los medios para hacerlas efectivas. (37)

El Plan de Jalisco terminó con el Gobierno del General Arista, y con la relativa paz que de gozaba, él renunció a la Presidencia, lo sucedió el General Ceballos, quien ante la negativa del cuerpo legislativo para convertirse en convocante de un Constituyente, disolvió el Congreso, se despidió a Ceballos, se suspendió la Constitución y se llamó a Santa Anna de su destierro para hacerlo Presidente sin Constitución, es decir, déspota por el voto de Legislaturas y Gobernadores, que estaban bien persuadidos de que Santa Anna era el único hombre para el Gobierno, por una experiencia que demostraba precisamente lo contrario.

Al ser llamado del destierro y ante las disputas de los partidos por su apoyo, Santa Anna se decidió por los conservadores, junto con ellos organizó la dictadura mediante "Las bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución".

Estas bases constan de tres secciones, las dos primeras se refieren a la organización del Gobierno Supremo y del Congreso de Estado.

La sección tercera determinaba la extinción del sistema federal, al señalar que al publicarse estas bases entraban en receso las Legislaturas Estatales, otorgando la facultad al presidente para expedir un reglamento que señala la forma en que los Gobernadores deberían ejercer sus funciones. (38)

Cabe señalar que en estas bases no se reconoció ningún derecho del hombre, ni de la sociedad ya que sólo sirvieron para

(37) FELIPE TENA RAMIREZ.- Leyes Fundamentales...- Ob.cit. pág.472.

(38) Idem. pág.484.

dar a Santa Anna un fundamento legal para su dictadura.

Con la venta de la Mesilla, el periodo de caos político-nacional llegó a su fin, ya que todas las tendencias políticas --opositoras se unificaron para derrocar al dictador, al héroe de tantas derrotas.

En el Plan de Ayutla se proponía lo mismo que en los anteriores; una nueva Constitución, libertades respecto a las leyes, por lo que apelaban a la voluntad general. El destino de esta Constitución era ir a aumentar el número de cartas archivadas en el Congreso. Para darle validéz se requería su aplicación y observancia, siendo necesario pacificar al país; todo esto lo obtuvo precisamente de los hechos encaminados a destruirla.

Nuevamente una revolución amenazaba al país, en esta ocasión se trataba de hacer prevalecer los principios liberales, gobernar y destruir los obstáculos que se opusieran.

La guerra de tres años y la de intervención, otorgaron a la Constitución de 1857 la identificación con los ideales de Patria, libertad, independencia y nacionalismo, necesarios para el gobierno eficaz.

El triunfo de los liberales en aquellas guerras, salvaron a la Carta, pero ahora quedaba la tarea nada fácil de aplicarla.

2.1.2. EL ESTADO DE DERECHO LIBERAL.

El Estado de Derecho Mexicano se estructuró jurídicamente con la Constitución de 1824, puesto que fué un Estado independiente, subordinado a un orden jurídico del cual emana su autoridad y el límite a su poder. Pero éste no pudo mantener la se

guridad ni el orden interno, así como también nunca logró -- ser el órgano supremo de poder, puesto que la iglesia le disputó la facultad soberana.

El orden estatal creado por el movimiento del Plan de Ayutla, formó el primer Estado de Derecho, jurídica y realmente en - virtud de que no solamente se encontró subordinado a un orden jurídico creado por el legislador popular, sino que tuvo el suficiente poder de facto para erigirse como un ente soberano e imponerse como autoridad a toda la sociedad. (39)

Durante el Congreso Extraordinario Constituyente predominó la concepción liberal del Derecho y del Estado, no obstante, se expresaron ideas de carácter social, en las voces de Ignacio Ramírez y Ponciano Arriaga, entre otros. (mismas que se señalarán en el inciso siguiente).

Se estableció la libertad física de los individuos al proscribir la esclavitud y determinar que los esclavos, por el - solo hecho de pisar el territorio nacional recobrarían la libertad.

La libertad de profesión, industria o comercio quedó prescrito en favor de los ciudadanos para dedicarse a la actividad que les acomode, útil y honesta y para aprovecharse de sus - productos, misma que sólo puede vedarse por resolución judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la -- ley, cuando ofenda a la sociedad.

Las servicios públicos, según lo establecido por la ley respectiva, serán obligatorios en de las armas y obligatorios y gratuitos, de los jurados, las funciones consejiles y los e

(39) ANDRES SERRA ROJAS.- Derecho Económico.- 1a.ed., Ed. Porrúa, México 1981, pág.154 y 155.

electorales.

Nadie podrá ser obligado a prestar sus servicios personales sin justa retribución y sin su consentimiento, salvo los trabajos impuestos como penas por la autoridad judicial.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto, ningún -- contrato, pacto o convenio, que tenga por objeto la pérdida, el menoscabo o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, educación o voto religioso.

La libertad de manifestación de ideas no podrá ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino cuando - se ataque a la moral, derecho de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público.

Se determina como inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sin que la ley o la autoridad establezca censura previa o solicite fianza a los autores o editores, ni coartar la libertad de imprenta, salvo cuando se ataque a la moral, la vida privada y la paz pública.

Se reconoce el derecho de petición en forma pacífica y respetuosa, sólo los ciudadanos pueden hacerlo en política, a toda petición deberá darsele contestación y hacerla saber al - peticionario.

No se podrá coartar la libertad de reunión cuando sea pacíficamente con cualquier objeto lícito, pero queda reservado a los ciudadanos el derecho de hacerlo en política.

Se establece la libertad para entrar y salir en la República, viajar por su territorio y mudar su residencia sin necesidad de salvoconductos u otros requisitos, salvo lo que dispongan las autoridades judiciales por responsabilidad pena o civil

y a las administrativas en lo relativo a la emigración, inmigración y salubridad general.

La libertad de enseñanza fué un triunfo de los liberales en virtud de que se terminó con el monopolio clerical en esta materia, ésa fué utilizada con el fin de mantener el control sobre las conciencias del pueblo. La libertad de culto, complemento de la anterior, no fué posible adoptarla en virtud de que la fuerte oposición que a este principio se manifestó durante los debates del congreso. Dicha oposición dejó entrever que la introducción de esta medida terminaría con el monopolio eclesiástico sobre la propiedad raíz mediante la ley de desamortización sobre fincas rústicas propiedad de las -- corporaciones civiles y eclesiásticas del 25 de Junio de 1856.

El Derecho de Igualdad se logró a través de los artículos 12 y 13 en los cuales se prescribió la eliminación de los fueros y los tribunales especiales, así como, los privilegios y títulos nobiliarios, subsistió solamente, el fuero de guerra - para los delitos y faltas relacionadas con la disciplina militar.

El Derecho de propiedad fué contenido dentro del artículo 27, en éste se determinó que la propiedad sólo puede ser ocupada por causa de utilidad pública y previa indemnización. Con - lo que se introduce una tenue limitación a este Derecho, dado que las finanzas públicas de esa época difícilmente pudieron proporcionar recursos suficientes para destinarlos a este fin, porque se debía pagar antes de poder realizar la ocupación de los bienes.

Siguiendo la Ley de Lerdo, se estableció la prohibición de - que las corporaciones civiles o eclesiásticas adquieran en - propiedad bienes raíces, más que los edificios destinados directa e inmediatamente para el culto, como forma para terminar con la concentración de la propiedad raíz en pocas manos.

Los derechos de seguridad se establecieron en los artículos - 15 y del 17 al 26, en los mismos se determinaron como garantías, nadie puede ser encarcelado por deudas de carácter civil; la justicia debe ser expedita y gratuita; sólo habrá prisión por delitos que merezcan pena corporal; derecho a la libertad baja fianza; ninguna detención excederá de tres días sin que se le notifique un auto motivado de prisión; en ningún caso - se podrá prolongar su prisión o detención por falta de pago - de cualquier administración de dinero.

Las garantías en los juicios criminales son: que se le haga - saber de inmediato al inculpado, el motivo del procedimiento y el nombre de quien lo acusa; que se le tome declaración preparatoria dentro de las cuarenta y ocho horas de que es puesto a disposición del juez; que se le faciliten los datos que necesite y consten en proceso para preparar su descargo; se - le oiga para su defensa por sí, por persona de su confianza o defensor de oficio.

La aplicación de las penas propiamente corresponde exclusivamente a la autoridad judicial, las políticas o administrativas no deben de exceder de quinientos pesos de multa y hasta un mes de reclusión; quedan prohibidas las penas de mutilación, azotes, palos, tormentos, multa excesiva, confiscación de bienes y las inusitadas e intrascendentes; no existe la pena de muerte más que para el traidor a la Patria en guerra extranjera, el salteador de caminos, al incendiario, al parricida; al homicida con premeditación, alevosía y ventaja, a los delitos graves del orden militar y a los piratas que define la Ley. .

Ningún juicio puede tener más de tres instancias, nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, debe conderársele o absolvérsele, queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

La Constitución de 1857 estableció la soberanía popular, la -

forma de gobierno de República Federal, la división de poderes en el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que pueda reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, así mismo se le otorga competencia a los tribunales federales para resolver sobre las controversias que se susciten por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías de los individuos, por leyes o actos de las autoridades federales que vulneran o restrinjan la soberanía de los Estados y por leyes o actos de las autoridades de los Estados que invaden la esfera Federal.

El juicio de amparo se seguirá a petición de parte agraviada, por medio del procedimiento y forma que establezca una Ley, la sentencia sólo beneficiará a particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos para el caso especial sobre el que ver-se el proceso, sin hacer declaración general respecto a la Ley o al acto que lo motivaron. (40)

2.1.2.1. VICISITUDES EN LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION DE 1857.

Lejos de terminar las discusiones y desacuerdos del Congreso, el inicio de la vigencia de la Constitución los llevó al campo de batalla, la suerte del país se resolvería en la guerra civil y de intervención. Se enfrentaban por un lado los liberales, defensores de la Constitución y de la legalidad que de ella emanó y por el otro, los conservadores que mediante un golpe de Estado pretendieron terminar con el régimen liberal y con la vigencia de la Constitución de 1857.

El afán de los liberales por permanecer dentro de la legalidad que ellos defendieron y de la cual ellos recibieron su autoridad, se desprende del manifiesto que dirigió a la Nación por " El Presidente de la Suprema Corte de Justicia, encargado del

(40) EDUARDO RUIZ.- Derecho Constitucional.- 2a. ed., Reimpr., Ed. UNAM., México 1978, pág. 42 a 126.

Poder Ejecutivo de la Nación", quien ante la renuncia del Presidente y el golpe de Estado realizado por los conservadores señaló que:

"...han venido a estrellarse ante la voluntad nacional, y tan sólo han servido para dar a sus promovedores el más cruel de sus desengaños, y establecer la verdad práctica de que de hoy en adelante, los destinos de los mexicanos no dependerán ya del arbitrio de un sólo hombre, ni de la voluntad caprichosa de las facciones, cualquiera que sean los antecedentes de los que la formen.

La voluntad general expresada en la Constitución y en la leyes que la nación se ha dado por medio de sus legítimos representantes; es la única regla a que deben sujetarse los mexicanos para labrar su felicidad, a la sombra benéfica de la paz, consecuentemente con este principio, que ha sido la norma de mis operaciones, y obedeciendo al llamamiento de la Nación, he reasumido el mando supremo luego que he tenido libertad para verificarlo. Llamado a este difícil puesto por un precepto constitucional y no por el favor de las facciones, procuraré en el corto período de mi administración, que el gobierno sea el protector imparcial de las garantías individuales, el defensor de los derechos de la Nación, y de las libertades públicas..." (41)

En este manifiesto del Presidente Juárez, se constata el afán por defender al Estado de Derecho creado por la Constitución de 1857. Al renunciar Comonfort a la presidencia para encabezar el golpe de Estado conservador, Juárez pasó a ocupar la

(41) Proclama del Presidente Juárez a la Nación.

Presidencia. En esta Carta se establece la forma de suplir al Presidente en caso de renuncia de éste, en el numeral 79, que dispone:

" Art. 79.- En las faltas temporales del Presidente de la República, y en la absoluta -- mientras se presenta el nuevamente electo, -- entrará a ejercer el poder, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia." (42)

Durante este período, el sistema federal mostró sus ventajas, debido a que los Estados se encontraban en libertad para apoyar a cualquier bando en lo político, económico y militar, por lo que no era difícil saber que los Estados apoyarían al bando liberal por ser los defensores del sistema federal de libertad interna de los Estados en contra del proyecto centralista de los usurpadores. Los primeros Estados en dar su apoyo al Presidente fueron: Guanajuato, Querétaro y Jalisco, más tarde Aguascalientes, Zacatecas, Michoacán, Guerrero, Colima y Oaxaca, y finalmente Veracruz, Tlaxcala, Puebla, México y San Luis Potosí. (43)

Durante la guerra de tres años se realizó la reforma social -- que ya buscaba en 1833 y durante el Congreso del 56-57, en donde ocupa un lugar importante la nacionalización de los bienes del clero y la implantación de la libertad de cultos y educación.

Después de la victoria en la guerra de intervención francesa, el Presidente de la República expidió una convocatoria, con el fin de que, al elegir representante de los supremos poderes, a éstos se les autorizara a reformar a la Constitución, en lo que se relaciona con el equilibrio de los Poderes Supremos de la Unión.

El punto nueve de esa convocatoria decretó, que los ciudada-

(42) FELIPE TENA RAMIREZ.- Ob.cit. pág.620

(43) JORGE SAYEG HELOU.- Ob.cit. pág.98 y 99.

nos, al votar para nombrar a los electores en las elecciones primarias, expresen su voluntad para que el próximo Congreso de la Unión procediera a reformar o adicionar a la Constitución, para no observar los requisitos del Artículo 127 de la carta vigente. Mismo que establecía que un Congreso delibere sobre los artículos que se deberían reformar, para someterlos a la consideración del país; posteriormente, otro Congreso elaboraría las reformas y las sometería a la aprobación de los ciudadanos, si estos dieran su aprobación, la Constitución se ría reformada. (44)

Esta convocatoria a la voluntad general del país estaba destinada para reformar la Constitución, sobre los siguientes puntos:

" Primero.- Que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en dos cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo.

Segundo.- Que el Presidente de la República, tenga la facultad de poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del Poder Legislativo, para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la cámara o cámaras en que se deposite el Poder Legislativo.

Tercero.- Que la diputación o fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar el Congreso a sesiones extraordinarias." (45).

Tal como lo consignó Lerdo de Tejada en la circular de la Ley de convocatoria, señala que los poderes:

" ...Según están organizados en la Constitución, el Legislativo es todo, y el Ejecutivo carece de autoridad propia frente del Legislativo. Esto puede oponer muy graves dificultades

(44) FELIPE TENA RAMÍREZ.- Ob.cit. pág.682 y 683.

(45) Idem. pág.685.

tades para el ejercicio normal de las funcio
nes de ambos poderes...

En virtud que:

...aconseja la razón, y enseña la experien-
cia de los países más adelantados, que la -
paz y el bienestar de la sociedad dependen -
del equilibrio conveniente la organización -
de los poderes públicos." (46)

El resultado fué un rotundo no de la voluntad general, puesto que consideraba a la Constitución como un símbolo, además que después de diez años de su promulgación era la primera oportu-
nidad que tenía para demostrar su validéz para regir los des-
tinos del país.

Fué hasta 1873 y 1874 que se pudo introducir el equilibrio de los poderes a la Constitución y todo el programa de la reforma, con lo que quedó estructurado el Estado de Derecho Mexicano.

El fracaso de aquella convocatoria obligó a los Presidentes, - Juárez y Lerdo, a gobernar fundados en facultades extraordinarias que implicaron la suspensión de garantías, por lo que consideran algunos que ésta situación, sumada al restablecimien-
to del Senado y al veto presidencial, prepararon el camino a la dictadura de Díaz.

No obstante esta afirmación, la diferencia que existió entre los gobiernos de Juárez y Lerdo respecto del de Díaz, fué el estricto apego a la Constitución y a las leyes que de ella - emanaron que poseyeron a los civiles, que contrasta con el total desapego que tuvo el militar, así como el profundo espíritu nacionalista que inspiró siempre a los primeros, hecho que no sucedió con el militar.

(46) Idem. pág.690.

2.1.3. PRECURSORES DEL ESTADO DE DERECHO SOCIAL DEL CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUYENTE DEL 56-57.

Durante el Congreso Extraordinario Constituyente, algunos diputados se expresaron en favor de establecer un régimen social, como respuesta a los grandes problemas que trajo al país implantar el liberalismo económico, puesto que los que pretendieron implantarlo no tomaron en cuenta las condiciones propias del país.

El diputado Arriaga señaló la necesidad de que se incluyeran en las discusiones del Congreso, no sólo los principios políticos, sino también las medidas necesarias para lograr el bienestar físico de los mexicanos.

Arriaga describe en su voto particular la situación económica de sus ciudadanos, con las siguientes palabras:

" Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria, ni trabajo.

Ese pueblo no puede ser libre, ni republicano y mucho menos venturoso, por más de cien Constituciones y millares de leyes declaren derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad.

...en las regiones de una política puramente ideal y teórica, los hombres públicos piensan en organizar cámaras, en dividir poderes, en señalar facultades y atribuciones, en promediar y deslindar soberanías, otros hombres más grandes se rien de todo esto, porque saben que son dueños de la sociedad, que el -

verdadero poder está en sus manos, que son ellos los que ejercen la real soberanía. Con razón el pueblo siente ya que nacen y mueren Constituciones, que unos tras otros se suceden gobiernos, que se abultan e intrincan los códigos, que van y vienen pronunciamientos y planes, y que después de tantas mutaciones y transtornos, de inquietud y tantos sacrificios, nada de provecho para esas clases infelices de donde salen siempre los que derraman su sangre en las guerras civiles, los que dan su contingente para los ejércitos; que pueblan las cárceles y trabajan en las obras públicas y para los cuales se hicieron, en suma todos los males de la sociedad, ninguno de sus bienes.

...se cree o se afecta a creer que los mexicanos todos son inmorales y perezosos, enemigos del trabajo, incapaces de todo bien...
 ...¿ se piensa que nuestros mexicanos, hoy tan dóciles y sufridos, estando en la ociosidad y en la miseria, no mejorarían su educación y en su parte moral, teniendo una propiedad, un bienestar, que son elementos tan moralistas como la misma educación teórica?...
 ¿y no podrían nuestros gobiernos, todos los días urgidos por la falta de un sistema de hacienda, tener en la medición y deslinde de las tierras, en los repartos de los baldíos, en el movimiento de ésta riqueza, ahora este ril, un gran elemento de vida y un recurso para fomentar la agricultura y las artes, para fundar bancos que presten capitales al trabajo, que favoreciesen la competencia, que quitasen su poder al monopolio, que aumentase la circulación del numerario, que protegiesen las empresas de caminos y canales;...

Arriaga concluye con las siguientes afirmaciones:

" La organización económica, fundada en la razón debe facilitar el ejercicio del pensamiento y su aplicación sobre la materia, a un grado tal, que jamás el trabajador encuentre obstáculo alguno para producir.

La organización racional debe poner al productor en posesión de todo el fruto de su trabajo; a fin de que pueda aumentar los goces físicos y morales, en relación con el desarrollo sucesivo de su inteligencia.

La organización racional debe asegurar al trabajador el cumplimiento de sus derechos civiles y políticos, como deberes sociales y sin que éste cumplimiento ponga obstáculo a sus derechos individuales, como productor y consumidor.

La organización racional, en fin, debe garantizar al trabajador los goces sociales que resulten del progreso de la civilización de los cuales se hace coparticipante la unidad en la ley y la igualdad de derechos.

La sociedad no ha sido constituida sobre la propiedad bien entendida, es decir, sobre el derecho que tiene el hombre de gozar y disponer del fruto de su trabajo; al contrario, la sociedad ha sido fundada sobre el principio de la apropiación por ciertos individuos del trabajo de otros individuos, en una palabra, sobre el principio de la explotación de trabajo de la mayoría por la minoría privilegiada... bajo éste régimen el fruto del trabajo pertenece, no al trabajador, sino a los señores."

Propone al Congreso las siguientes medidas:

" 1a. El derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión, teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona, sino por medio del trabajo y la producción. La acumulación en poder de una o pocas personas, de grandes posesiones territoriales, sin trabajo, cultivo, ni producción, perjudica al bien común y es contraria a la índole del gobierno republicano y democrático.

4a. Los terrenos de fincas o haciendas que tengan más de quince leguas cuadradas en extensión, dentro del término de dos años no estuvieren a juicio de los tribunales de la federación, cultivados, deslindados y cercados se tendrán por baldíos y serán renunciables y vendibles por cuenta de la hacienda federal, rematándolos al mejor postor.

8a. Siempre que en la vecindad o cercanía de cualquier finca rústica, existiesen rancherías congregaciones o pueblos que, a juicio de la administración federal, carezcan de terrenos suficientes para gastos, montes o cultivos, la administración tendrá el deber de proporcionar los suficientes, indemnizando previamente al anterior legítimo propietario y repartiendo entre los vecinos o familias de la congregación o pueblo, solares o suertes de tierra a censo enfiteúutico o de la manera más adecuada para que el erario recobre el justo importe de la indemnización.

Asimismo, proponía que el salario del trabajador se pague en efectivo, de lo contrario se consideraría como no pagado, ya que:

" ...se les obliga a recibir semillas podri-

das o animales enfermos a cuenta de sus me-
quinos jornales... se les obligaba a comprar
lo todo en la hacienda por medio de vales o
papel moneda que no circula en ningún otro -
mercado.

Sólo le faltó a Arriaga, señalar el salario mínimo para com-
pletar su programa social propuesto en su voto particular. (47)

Otro precursor del Estado de Derecho Social es el diputado Ra-
mírez, que en su intervención del 7 de Julio de 1856 señaló -
que:

" El proyecto de Constitución que hoy se en-
cuentra sometido a las luces de vuestra sobe-
ranía revela en sus autores un estudio, no -
despreciables, de los sistemas políticos de -
nuestro siglo, pero al mismo tiempo un olvi-
do inconcebible de las necesidades positivas
de nuestra patria...

El más grave de los cargos que hago a la Co-
misión es el de haber conservado la servidum-
bre de los jornaleros... se encuentra esclavo
del capital que no necesitando sino bre-
ves horas de su vida, especula hasta con sus
mismos alimentos. Antes el siervo era el ár-
bol que se cultivaba para que produjera abun-
dantes frutos. Hoy el trabajador es la caña
que se exprime y se abandona. Así que el --
grande, el verdadero problema social, es eman-
cipar a los jornaleros de los capitalistas:
La resolución es muy sencilla y se reduce a
convertir en capital el trabajo. Esta opera-
ción, exigida imperiosamente por la justicia
asegurará al jornalero no solamente el sala-
rio que conviene a su subsistencia, sino un -

(47) FELIPE TENA RAMÍREZ.- Leyes Fundamentales... Ob.cit. pág.573 a 594.

derecho a dividir porporcionalmente las ganancias con todo empresario... ..en vano - proclamaréis la soberanía del pueblo mientras priveis a cada jornalero de todo fruto de su trabajo y los obliguéis a comerse su capital y les pongais en cambio una ridícula corona sobre la frente...

Finalmente postuló que:

" La nación mexicana no puede organizarse con los elementos de la antigua ciencia política, porque ellos son la expresión de la esclavitud y de las preocupaciones; necesita una -- Constitución que le organice el progreso, que ponga el orden en el movimiento, ¿ a qué se reduce ésta Constitución que establece el orden en la inmovilidad absoluta?, es una tumba preparada para un cuerpo que vive. Señores, nosotros acordamos con entusiasmo un -- privilegio al que introduce una raza de caballos o inventa una arma mortífera; formemos una Constitución que se funde en el privilegio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles, para que de este modo mejoremos nuestra raza y que el poder público no sea otra cosa más que la beneficencia organizada." (48)

El diputado Vallarta señala con claridad, la idea que en ese Congreso se tuvo sobre la Constitución y su deber como legisladores, al decir:

"...nuestra Constitución debe limitarse sólo a proclamar la libertad de trabajo. No descender a pormenores eficaces para impedir aquellos de que nos quejábamos y evitar así -

(48) FRANCISCO ARCO.-Historia del Congreso Constituyente 1856-1857, 2a.ed., Ed. Colegio de México, México 1957.

las trabas que tienen nuestras industrias, - porque, sobre ser ajeno de una Constitución descender a formar reglamentos, es tan delicada materia puede, querer herir de muerte - la propiedad, y a la sociedad que atenta con tra la propiedad, se suicida.

Yo creo señor, que la proclamación del principio de la libertad de trabajo llena nuestros deberes de legisladores constituyentes. No me hago la ilusión de creer que eso basta para curar el mal de que con justicia, lo repito, se queja la comisión; pero opino que - el desenvolvimiento de aquél principio, materia de una ley secundaria y formada conforme a las doctrinas en la ciencia, será capáz de liberar a las trabas que lo oprimen y que - constituyen los abusos de los propietarios. Los abusos no económicos de éstos, permítase me la frase, los destierros que imponen, la justicia que administran, la resistencia de que sus terrenos se pueblen, su voluntad para arrendar aguas, pastos, leñas, etc., a sus - sirvientes, son materia, señor, de otro derecho que no es el constitucional.

El código criminal dirá quienes deben administrar justicia y castigará al que se elige un juez sin autoridad. El derecho administrativo manifestará cómo y con qué requisitos se elijan nuevas poblaciones e indicará los medios a propósito para que el capricho de uno no destruya la felicidad de muchos. El derecho rural se ocupará de la conservación de - los bosques, de su disfrute, de los repartimientos de aguas y de su goce, etc., etc. A menos que querramos formar una Constitución defectuosa por la aglomeración de estrañas -

materias; no concibo cómo pueden hacerse lugar en nuestro código fundamental tales puntos.

Como resumen de lo expuesto, puedo asegurar - que los gobiernos y las leyes del presente - estado social son del todo impotentes para - arrancar de cuajo la más crónica dolencia de los pueblos cultos, el pauperismo. El pauperismo que aún en medio de la Constitución - más democrática hace ilusorios los derechos políticos del hombre, y ésto por la sola razón de que el hombre y la miseria, no dan treguas para ocuparse de otra cosa que la de - procurarse la subsistencia a toda costa.

La ley puede, sí, mejorar la suerte de la clase pobre y a ello debe tender con toda fuerza quitando trabas, removiendo obstáculos, - castigando abusos, respetando tanto la propiedad libre, como el mismo trabajo libre, porque, en último análisis, el trabajo es la unidad propiedad del pobre, que no tiene ni fincas, ni fábricas, ni otra clase de bienes.

Pero esta misión de la ley debe limitarse sólo a lo dicho, sin ingeniarse en protecciones ni reglamentos. Y, tal debe ser el carácter de una ley secundaria, la Constitución sólo debe consignar el principio de donde aquella saque las consecuencias que convierta en sus preceptos." (49)

Efectivamente, la ley otorgó amplias libertades a la propie-dad, protegió al trabajador, por lo que la ley hizo castigar a los abusos, los destierros, la usurpación de funciones, los despojos y la ley no hizo nada porque la ley fué comprada por los señores.

(49) IGNACIO VALLARTA. -Vallarta en la Reforma., la. reimp. 1a. ed., Ed. UNAM, México 1979, pág. 107.

La dictadura que ejercieron Juárez y Lerdo no se compara con la de Díaz, ya que los primeros se cuidaban de obedecer la Ley, pero Díaz no.

Estos no fueron los únicos diputados que expresaron sus ideas con un sentido social, fueron más, podemos citar a los diputados Olvera y Castillo Velazco, Zarco, Mata, Ocampo; pero fueron los anteriores los que expresaron con mejor claridad y sintetización las expectativas sociales de cambio.

Estas personas planearon la posibilidad de crear un constitucionalismo social que viniera a romper con los esquemas liberales de anteriores cartas constitucionales.

En sus discursos, expusieron la necesidad, no sólo de estructurar políticamente al Estado Mexicano, sino que fueron más allá, enfrentando los problemas sociales y económicos de la nación, que estaba en proceso de formación.

Pretendieron resolver preponderantemente el problema de la tierra y de la propiedad, que según ellos debería estar reglamentada y limitada para que estuviera al servicio del bien común. Así mismo, consideraron necesario proteger a los jornaleros de los abusos de los propietarios a título de propietarios.

Desafortunadamente en el Congreso Extraordinario Constituyente predominaron los moderados liberales, quienes no aceptaron las proposiciones radicales que proponían la intervención del estado en materia económica. Se apegaron a la técnica constitucional clásica, que postulaba la limitación del Congreso a organizar a los poderes del Estado, en atribuciones limitadas a consagrar la inviolabilidad de los derechos humanos y en materia económica se debería limitar a garantizar la libertad de economía.

2.2. EL ESTADO DE DERECHO SOCIAL MEXICANO.

Los problemas que expuso la facción radical durante el Congreso Extraordinario Constituyente en 1856, se pusieron de manifiesto al iniciar la vigencia de esta Carta, ya que el liberalismo político había sido rebasado por las necesidades sociales del país, que exigen soluciones más radicales a las dificultades que presentaban.

Además se ponía de manifiesto la urgencia de que el Estado interviniera para orientar el crecimiento económico y como defensor de las clases pobres del país. Así lo vislumbraron los diputados Ramírez, Olvera, Castillo Velazco y Arriaga, entre otros.

Rabasa les dió la razón a estos, al señalar que la Constitución de 1857:

"...lo que tiene de mala y de impracticable, obedeció a errores del pasado que ya estaban demostrados y desechados en 1857. Porque se fundó en teorías del siglo XVIII, cuando ya la ciencia en general seguía las concepciones positivas, y cuando la del gobierno buscaba sus fundamentos en la observación y la experiencia. Los principios fundamentales de nuestra organización constitucional emanan, son dos: la infalibilidad incorruptible de la voluntad del pueblo, siempre recta y dirigida al bien público; la representación única, igualmente incorruptible e inmaculada de aquella voluntad, en la asamblea legislativa. Estos dos principios tienen siglo y medio de haber estado en boga, y más de media centuria de desprestigio absoluto. Una Constitución que se funde en ellos, es una ley lastimosamente atrasada." (50)

(50) EMILIO RABASA.- Ob.cit. pág.242.

Con estas palabras, Rabasa confirma lo dicho durante el Congreso Extraordinario Constituyente del 57 por el diputado Castillo Velazco, en el sentido de que había que adaptar la organización política a las necesidades del país y no limitarse a formular una organización meramente política. (51)

Emilio Rabasa, al referirse a la obra del constituyente, señaló que éste, se preocupó más por crear instituciones políti--cas que por interpretar las necesidades sociales del país, o de acoplar las estructuras jurídicas a las sociales. También predice el nacimiento del Estado de Derecho Social, asimismo, señala la necesidad de la intervención del pueblo en los órga--nos de decisión política del Estado.

Por otra parte, Rabasa predice la necesidad histórica de la -caída de éste orden social con las siguientes palabras:

"...Si la dictadura fué necesaria en la histo--ria, en lo porvenir no será sino un peligro; si fué inevitable para sostener el gobierno, que no puede vivir con la organización consti--tucional, es urgente despojarla de sus fue--ros de necesidad poniendo a la Constitución en condiciones de garantizar la estabilidad de un gobierno útil, activo y fuerte, dentro de un círculo amplio, pero infranqueable.

y además añade:

" Hecha la nación mexicana por obra de una -dictadura de medio siglo, severa y fuerte,pe--ro de evolución y de mejoramiento, los dicta--dores han concluido su tarea..." (52)

La etapa del porfiriato constituye un atraso para la evolución del país, puesto que el General Díaz llegó al poder por la --vía armada, rompiendo con el incipiente civilismo.

(51) JORGE SAYEG HELOU.- Ob.cit. pág.91

(52) EMILIO RABASA.- Ob.cit. pág.114 y 242.

Díaz se benefició de la unidad nacional que legaron los regímenes Juaristas, ya que después de la guerra de intervención se terminó con las acciones contrarias al liberalismo.

La Constitución sólo se reformó en aquellos puntos que permitieran al Presidente ejercer su programa de desarrollo; e incluso contraviniéndola como en los casos de corporaciones civiles, (compañías deslindadoras) detentaran en propiedad un tercio de las tierras que se deslindaron en contra del artículo 27, segundo párrafo. Lo que facilitó la irracional explotación de la mano de obra en las haciendas, así como el despojo de tierras pertenecientes a las comunidades indígenas, ya que existe la idea general de que era mediante la gran propiedad agraria acaparada en pocas manos que se lograría el bienestar al país (53), programa que condujo a la mayoría de la población a la pobreza.

2.2.1 LA CONSTITUCION DE 1917 Y EL ESTADO DE DERECHO SOCIAL.

En vista de que el Primer Jefe, en su proyecto de Constitución no incluyó las reformas sociales al régimen jurídico de la nación que prometió realizar en Veracruz, ya que solamente incluyó tenues reformas a la Carta del 57, los constituyentes optaron -conforme al cometido natural y lógico de la revolución- por derogar dicha Constitución y crear un nuevo Estado, el de Derecho Social, e incluir los reclamos de la sociedad por los que se peleó en la revolución. (54)

El acierto de ellos consistió en no haber tomado en cuenta la doctrina constitucional clásica que aconsejaba no incluir los principios sociales expresados durante la lucha armada en la Constitución. El diputado Jara, expresó durante el Congreso Extraordinario las siguientes palabras:

"...¿ Quién ha hecho la pauta de las Constitu

(53) MICHEL GUTELMAN.- Capitalismo y Reforma Agraria., 8a.ed., Ed.Ariel. México 1981. pág.50.

(54) FELIPE TENA RAMIREZ.-Derecho Constitucional Mexicano.-pág.71

ciones? ¿quién ha señalado los centímetros - que debe contener una Constitución, quién ha dicho cuántos renglones, cuántos capítulos, y cuántas letras son las que deben formar una Constitución?, es ridículo, sencillamente -- eso ha quedado al criterio de los mismos pueblos; la formación de las Constituciones no ha sido otra cosa sino el resultado de la experiencia, el resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, condensados en eso que se ha dado en llamar Constitución." (55)

Al promulgarse la Constitución de 1917, se marca el triunfo - de la facción constitucionalista en la lucha revolucionaria; su programa pugnaba por implantar un nivel medio decoroso general para el pueblo, como fundamento para crear un Estado de Derecho, puesto que la experiencia acumulada, había demostrado que por más que las constituciones señalaran derechos políticos para el pueblo, éstos no podían ejercerlos por carecer de los recursos económicos necesarios para hacer efectivos.

Por esta razón el programa constitucionalista plantea superar la democracia liberal y llevar el concepto de igualdad al terreno económico, pero sin desbordar los límites del sistema - capitalista.

El constitucionalismo contiene un espíritu eminentemente social en virtud de los compromisos contraídos durante la lucha armada, situación que se reflejó durante los debates del Congreso y en la Constitución de 1917.

En esta Constitución se plasmó, por primera vez en el mundo, - el concepto de democracia social; como una de las bases del - nuevo régimen jurídico del Estado de Derecho en el que se señala que se considera a ésta:

(55) HERIBERTO JARA.- Durante el Congreso Extraordinario Constituyente en la Sesión del 29 de Enero de 1917.

"...No solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo." (56)

De esta cita se desprende que la democracia no se agota con la elección de los servidores públicos y los titulares de los poderes políticos, no con el ser votado para esos cargos; sino que implica una mayor participación del pueblo en todos los órdenes, como es, el obtener los beneficios que el desarrollo económico acarrea, la posibilidad de movilidad social, así como, el incremento de la cultura con el fin de mejorar constantemente el nivel de vida de aquél.

Este fin se pretende alcanzar, a través de las garantías en favor de las capas pobres del país, consistentes en: el derecho a la educación, a la distribución de la propiedad sobre la tierra, de libre concurrencia, al trabajo y la intervención del estado en la economía.

2.2.2. LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DE DERECHO SOCIAL.

En el Congreso Extraordinario Constituyente existía la convicción de que debían incluir los derechos sociales para satisfacer las aspiraciones de los peones, obreros y sectores pobres del país.

Estos derechos quedaron plasmados en los artículos 3, 27, 28, 123 y 131, así mismo, incluyó los principios generales del Estado de Derecho; libertad, igualdad, seguridad y legalidad.(57)

La Constitución de 1917 estatuye al lado de las garantías individuales, las llamadas garantías sociales. Las primeras --

(56) FELIPE TENA RAMIREZ.- Ob.cit. pág.818.

(57) RAUL CARDIEL REYES.-Filosofía Política del México Actual.-1a.ed., Ed. UNAM, México 1980, pág.63.

son una zona exenta de coacción del poder estatal en la cual los individuos ejercen su libertad, ésta implica una abstención del Estado a fin de hacer posible la libertad individual. Las segundas, tienen un carácter distinto a las primeras, ya que en éstas el Estado adquiere una obligación de actuar en favor de los individuos, quienes se benefician de dicha actividad.

En este contexto:

"...El Estado abandona el papel del Estado gendarne, que se reduce a vigilar que se cumpla con las leyes. Por el contrario, el Estado toma en ellas una posición activa, interviene en el orden social y económico, para establecer determinadas condiciones, que facilitan la acción personal de sus miembros." (58)

Las garantías sociales protegen al individuo como integrante de un grupo social (clase) y le aseguran un mínimo educativo y económico, es decir, con éstas se pretende crear la igualdad de condiciones que pregonan la democracia social.

El establecimiento de las garantías sociales no implica de ninguna manera que se sustituya o suprima la actividad individual, sino lo que se busca es ayudar y fomentar esa actividad, ajustando la actividad estatal con la individual. (59)

A continuación se estudiarán las garantías sociales de educación, propiedad, consumo y trabajo.

En el artículo 3° de la Carta del 17, se postuló como garantía social el derecho a la educación que tendrá el carácter de --obligatoria, laica y gratuita, además de que tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, fomentando el amor a la patria, la independencia y a la justii--

(58) JORGE CARPIZO Y JORGE MADRAZO. -Derecho Constitucional-. 1a. reimp. 1a. ed., Ed. UNAM., México 1983. pág. 22.

(59) Cfr. RAUL CARDIEL REYES. Ob. cit. pág. 64.

cia. Con esta garantía se asegura al pueblo, su derecho a ceder al progreso del país y a los beneficios que éste trae consigo, puesto que se estructura a la educación como la forma más adecuada para realizar la movilidad social dentro de éste régimen, es decir, mediante la educación se realiza el cambio social pacífico.

Con la educación se pretendió liberar al pueblo de atavismos y supersticiones: así éste debe estar basada en los adelantos de la ciencia. En el pasado los sectores conservadores de la sociedad se aprovecharon de la falta de instrucción del pueblo para manejarlo como carne de cañón, cuando los gobiernos liberales afectaban sus intereses. Como por ejemplo de lo anterior, debe recordarse cómo el clero nulificó los propósitos de la Ley Lerdo, por la amenaza de excomunión que impuso aquél a los arrendatarios que adquirieran las tierras arrendadas.

En el artículo 27 de la nueva carta se plasma el derecho social sobre la tierra, éste suscitó grandes controversias durante el Congreso, ya que según el mensaje del Primer Jefe, el problema agrario, quedaría resuelto por la facultad que tenía el Estado para ocupar la propiedad, previa indemnización, ya que ésta facultad era suficiente para adquirir tierras y repartirlas entre el pueblo en la forma que la nación estimara conveniente, por lo que en su proyecto de Constitución, estableció en términos semejantes que la Carta del 57, así como la limitación a las corporaciones civiles y religiosas de detentar en propiedad tierras, más que los edificios o la superficie estrictamente indispensable y para el uso directo al que presten su servicio.

Cabe señalar que los minerales, el petróleo o en general cualquier substancia que se encuentre en el subsuelo está ligada a la propiedad sobre el suelo, (párrafo VII, artículo 27 del proyecto de Carranza), que se pretendió resolver el problema agrario con medidas que resultaron ineficaces desde la Carta

del 57; así lo entendió el Congreso, por lo que la Comisión -
presentó las siguientes consideraciones al Congreso:

"Hace más de un siglo se ha venido palpando -
en el país el inconveniente de la distribu-
ción exageradamente desigual de la propiedad
privada, y aún espera solución del problema
agrario. En la imposibilidad que tiene la -
comisión, por falta de tiempo, de consultar
alguna solución en detalle, se ha limitado a
proponer, cuando menos, ciertas bases genera-
les, pues sería faltar a una de las promesas
más solemnes de la revolución pasar ese pun-
to de silencio.

Siendo en nuestro país la tierra casi la úni
ca fuente de riqueza, y estando acaparada en
pocas manos, los dueños de ello adquieren un
poder formidable y constituyen, como lo demues-
tra la historia, un estorbo constante para el
desarrollo progresivo de la Nación. Por otra
parte, los antecedentes históricos de la con-
centración de la propiedad ha creado entre -
los terratenientes y jornaleros una situación
que, hoy en día, tiene muchos puntos de semejan-
za con la situación establecida durante la é-
poca colonial, entre los conquistadores y los
indios encomendados: y de esta situación pro-
viene el estado depresivo en que se encuentra
la clase trabajadora de los campos. Semejan-
te estado de cosas tienen una influencia de-
sastrosa en el orden económico, pues con fre-
cuencia acontece que la producción agrícola -
nacional no alcanza a satisfacer las necesida-
des del consumo. Corregir este estado de co-
sas es, en nuestro concepto, resolver el proble-
ma agrario, y las medidas que al efecto deban

emprenderse consisten, en reducir el poder de los latifundistas y en elevar el nivel -- económico, intelectual y moral de los jornaleros. (60)

De acuerdo con las anteriores consideraciones, la Comisión -- elaboró un nuevo proyecto que fué aprobado por el Congreso, el cual dista mucho del proyecto del Primer Jefe. Este artículo dice, en lo referente al problema agrario:

Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

La expropiación sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en canti

(60) Proyecto de la Comisión de Reformas a la Constitución del 29 de Enero de 1917.

dad suficiente para las necesidades de la población, tendrá derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad; por tanto se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto del 6 de Enero de 1916. La adquisición de las propiedades necesarias para conseguir los objetivos antes expresados se considera de utilidad pública.

En este artículo se faculta al Estado para dictar medidas necesarias a efecto de ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, con el fin de ejecutar obras públicas y planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectivas de los ejidos y comunidades; para la creación de nuevos centros de población agrícola, así como para el fomento de la agricultura, para dotar de tierras a los núcleos de población que carezcan de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

El precepto de referencia establece en favor de la nación el dominio directo sobre los recursos naturales, localizados tanto en el territorio nacional como en la plataforma continental y zócalos submarinos de las islas, dominio que es inalienable e imprescriptible, por lo cual la explotación, uso o aprovechamiento de tales recursos por los particulares o por sociedades constituídas conforme a las leyes mexicanas, sólo podrá realizarse mediante concesiones de las leyes relativas.

Se reserva a la nación la explotación del petróleo, carburos -

de hidrógeno, líquidos, sólidos y gaseosos o de minerales radio activos, el aprovechamiento de combustibles nucleares para generar energía nuclear y en otros propósitos. En igual forma, corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. (61)

La capacidad para adquirir tierras y aguas de la nación se rige por lo dispuesto en el precepto que nos ocupa; conforme con la fracción VII que de las leyes que dicte la federación y los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos de que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes las autoridades administrativas harán la declaración correspondiente.

En el artículo 27, se introduce el concepto de nacionalismo económico, en virtud de que la nación reivindica para sí, la propiedad del suelo y subsuelo y los recursos naturales más importantes, mismo que entran al dominio de la nación por lo que su explotación quedará desde entonces, sujeta a los fines de la economía nacional.

La explotación de estos recursos por el Estado lo convierten en un poderoso empresario e industrial, con capacidad de dirigir el desarrollo de la economía cuyo fin es hacer efectivo el postulado de la democracia social.

Es por esto que la revolución fué un movimiento eminentemente nacionalista, como reacción la política de desarrollo seguida por el porfiriato, donde se entregaron los recursos naturales a los extranjeros. (62)

En este artículo se faculta al Estado para encauzar y regular toda actividad relacionada con los recursos naturales de la nación, la cual aunada a la función social del derecho de pro

(61) Todas las referencias a la Constitución de 1917 son del texto original, promulgada el 5 de Febrero de 1917.

(62) Cfr. RAUL CARDIEL REYES.- Ob.cit. pág.43 a 50.

piedad, permite al Estado fijar las bases para planear económicamente a la sociedad, respetando siempre, los límites del sistema de economía mixta.

En el artículo 28 de la Constitución, se consignó la libre -- concurrencia como garantía en favor de las clases de escasos recursos; con ésta, se asegura que los productos de consumo - necesario para el público así como los insumos necesarios para la industria, no aumentarán de precio en forma exagerada, de manera que se coloquen fuera del alcance de estas clases, u ocasionen que los altos costos provoquen el alza exagerada de los precios de los productos de primera necesidad. Como quedó consignado en el segundo párrafo del artículo 28, en donde señala, que las leyes castigarán severamente y las autoridades perseguirán con eficacia:

"...Todo lo que constituyan una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social."

El cambio en la concepción de la libre concurrencia se debe - al carácter social y popular del movimiento revolucionario, de bido a ello, se transformó a la libre concurrencia de un fin en sí mismo, como lo fué durante el liberalismo, a un medio - como lo es en el nuevo régimen social. Instaurado mediante la Carta de 1917.

Una innovación respecto a la Carta del 57, lo constituye el con junto de actividades que se reservaron exclusivamente en fa- vor del Estado, estas son: la acuñación de moneda, emisión de billetes por un sólo banco que controla el gobierno federal; - correos; telégrafos; radiotelegrafía, que junto con las señaladas en el párrafo cuarto del artículo 27, constituye las áre as estatales de la economía mixta.

El artículo 123, consagra los derechos de los obreros, nació

de los debates del artículo quinto del proyecto del Primer Je
fe, que señalaba en la parte relativa al trabajo, lo siguiente:

" El contrato de trabajo sólo obligará a pres
tar el servicio convenido por un periodo
que no exceda de un año y no podrá extender-
se en ningún caso a la renuncia, pérdida o me
noscabo de cualquier derecho político o ci-
vil". (63)

Esta limitación fué considerada como insuficiente para termi-
nar con los problemas laborales del país. El proyecto se ape
gó a las técnicas legislativas clásicas que aconsejaban, no -
consignar, la duración de la jornada de trabajo, el descanso se
manal obligatorio, la prohibición al trabajo de las mujeres y
de los niños en horarios nocturnos, entre otras demandas; las
cuales desde el programa del Partido Liberal habían sido incor
poradas a la lucha obrera de México. El diputado Jaram expre
só las siguientes palabras al respecto:

" Quién ha hecho la Constitución?, un humano.o
humanos como todos nosotros, y nosotros sien
do humanos, no podemos agregar algo al laconis
mo de esta Constitución, que parece que se pre
tende hacer siempre como telegrama, como si -
costase a mil francos cada palabra su transmi
sión; no señores, yo estimo que es más noble -
sacrificar a esa estructura a sacrificar al -
individuo, a sacrificar a la humanidad, salga
mos un poco de ese molde estrecho en que quie
ren encerrarlo; rompamos un poco con las vie-
jas teorías de los tratados." (64)

El Congreso acordó que las ideas expresadas sobre el tema del
trabajo durante las discusiones del artículo quinto, se vertie
ran en un capítulo especial, que se denominaría "del trabajo y
de la previsión social".

(63) FELIPE TENA RAMIREZ.- Leyes... pág. 765.

(64) HERIBERTO JARA.- Durante el Congreso Extraordinario Constituyente en
la Sesión del 26 de Enero de 1917.

El artículo 123 plasmó los siguientes principios del derecho social mexicano en materia laboral: jornada diaria de ocho horas; el pago del salario en dinero y nunca por debajo de un mínimo que señalarán los patrones, trabajadores y el gobierno; descanso semanal; protección y limitación del trabajo de las mujeres y menores de edad.

La responsabilidad del patrón por los accidentes de trabajo y su obligación de tomar medidas para evitarlos; el derecho de los trabajadores a participar de las utilidades de las empresas; reconocimiento para trabajadores y patrones para asociarse y de recurrir al paro y a la huelga; la obligación del patrón para proporcionar a los trabajadores casas-habitación higiénicas, decorosas y seguras; se establecen las Juntas de Conciliación y Arbitraje como tribunales laborales para dirimir las controversias que entre el capital y el trabajo se suscitan; la garantía de indemnización al trabajador por despido injustificado.

La limitación de las deudas contraídas por el trabajador que serán solamente exigibles a él y hasta por el monto de un mes de salario; se dá el carácter de preferentes a los créditos en favor de los trabajadores, por concepto de salarios devengados en el último año; el principio del pago de salario igual al trabajo igual sin importar sexo, nacionalidad y el establecimiento de seguros contra accidentes de trabajo, enfermedad, cesantía y muerte.

Este artículo contiene dos apartados, en el A) se determina: las relaciones de trabajo entre los obreros, jornaleros, empleados y en general a todo tipo de contrato de trabajo, así como todas las relaciones entre el trabajo y el capital. El B) regula las relaciones entre el Estado, tanto de la administración centralizada, como en la paraestatal y sus empleados.

2.3. LA SUPERACION DEL ESTADO DE DERECHO SOCIAL.

Para 1934, la situación social de la gran mayoría de los mexicanos no habría cambiado con relación al inicio de la revolución, ante tal situación, se debían hacer realidad los postulados constitucionales. Por ello, el programa sexenal para el Presidente Cárdenas, -elaborado por los ideólogos del PNR- pretendió llevarlos a la práctica.

Este panorama se debió a que pese a la velocidad en que se sucedieron los cambios políticos en los años que siguieron a la revolución, estos no se vieron acompañados por los respectivos cambios en el terreno económico, principalmente porque las fuerzas que integraron a la oligarquía porfiriana, desplazados del poder político, no lo fueron del económico por lo que, continuaron teniendo un peso decisivo en los procesos productivos.

Este hecho explica porqué los primeros gobiernos de la revolución transcurrieron en una crisis económica a otra. (65) Así ante las crecientes necesidades del pueblo mexicano y al compromiso asumido por el Estado para alcanzar el desarrollo, éste comenzó a actuar directamente en la sociedad con el fin de conducirla a la meta trazada por los constituyentes. (66) De ésta manera la actividad estatal se complementó con la creación de servicios públicos y con su participación en la lucha económica, asumiendo el papel de empresario.

Estas funciones le dan un nuevo carácter al Estado de Derecho, que pasa a ser un ente que procura proporcionar el bienestar a todo el pueblo, respetando los derechos individuales.

2.3.1. DEL ESTADO DE DERECHO SOCIAL AL ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL.

(65) JUAN FELIPE LEAL.-La Burguesía y el Estado Mexicano.-11a.ed., Ed.Caballito, México 19 , pág.

(66) FERNANDO BENITEZ.-Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana, III el CARDENISMO.- 1a. ed., Ed. FCE., México 1984, pág.60 a 63.

Con la vigencia de la Constitución de 1917, se inauguró una etapa en las relaciones entre el Estado y Sociedad. Durante el predominio del liberalismo, se consideró al este estatal, como algo que se superponía a la sociedad, que debía quedar encerrado dentro de un marco estrecho de atribuciones, así los ciudadanos gozarían libremente de los derechos individuales. En esta nueva etapa, el Estado será un medio para realizar el bienestar de los individuos, grupos y clases que componen la sociedad. (67)

Este cambio en la concepción de las relaciones entre el Estado y Sociedad, se debió a la consideración de que el primero, no puede permanecer estático ante los desajustes económicos y las crecientes necesidades de las clases sociales del país. Así se le dotó al Estado de atribuciones para dirigir, coadyuvar, estructurar, encauzar, gestionar y corregir los procesos económicos. La posibilidad de estructurar este nuevo Estado, dependía de que se consolidara como una fuerza social capaz de situarse por encima de las clases y de sus conflictos, como fundamento para cumplir las funciones de conciliador, árbitro y regulador, que el proyecto constitucional exigía. (68)

Conforme a éste espíritu, los Constituyentes desidieron darle al Estado las facultades necesarias para elevarse como el regulador de la sociedad, a través de las atribuciones en materia económica que quedaron plasmados en los artículos 3, 5, 27, 28, 123 y 131 principalmente, donde se establece: la educación laica, obligatoria, gratuita y democrática; la función social de la propiedad; la libre concurrencia como garantía en favor del público en general, ya que aquella es un medio para mantener los precios bajos de los artículos de consumo generalizado; la justa distribución del ingreso, a través de las relaciones de trabajo y el manejo del comercio exterior e interior.

Con ésta Constitución se crea el sistema de economía mixta, al

(67) RAUL CARDIEL REYES.-La Filosofía Política del México Actual, 1a. ed., Ed. UNAM.- México 1980, pág. 63.

(68) JUAN FELIPE LEAL.- Ob.cit. pág. 178.

reservar en favor del Estado un área económica exclusiva. El manejo que el ente estatal realice de las áreas económicas, reservadas para su explotación tendrá dos funciones: la primera es dirigir la economía en beneficio de la mayoría del pueblo; y la segunda, crear la infraestructura necesaria para la inversión capitalista, finalidades que se verán más adelante.

Las facultades que otorgó la Constitución al Estado fueron de masiado generales y se tenían que deducir implícitamente, por lo cual, los primeros gobiernos revolucionarios no acertaron al utilizar estas facultades de conducción.

La facultad más utilizada en los años veintes fué la regulación de la propiedad agraria, pero no en su sentido económico, sino como medida de justicia social, en forma muy discutible, pues los repartos agrarios se realizaban como carácter provisional, además sin proporcionar a los campesinos ayuda económica ni técnica, por lo que la rentabilidad en la explotación era baja o nula.

A partir de los años treintas, pero sobre todo con la llegada de Cárdenas a la Presidencia, se comienza a hacer mejor uso de las atribuciones estatales de intervención, así los repartos agrarios fueron realizados en su sentido económico, al crear una vía campesina de desarrollo rural, además se apoyó económica y técnicamente la creación de ejidos, mediante el banco ejidal y la creación de las carreras técnicas de agronomía y veterinaria. (69)

En el terreno laboral, existió la duda sobre el carácter de los conflictos individuales de trabajo, en cuanto a poderlos enmarcar dentro del rubro de conflictos entre el capital y el trabajo. Asimismo, se dudó sobre el carácter de las Juntas de Consiliación y Arbitraje, debido a que no se consideraban como tribunales laborales. La Suprema Corte de Justicia dic-

(69) MICHEL GUTELMAN.- Ob.cit. pág. 86 a 111.

taminó favorablemente a las dos incógnitas, además gran parte de éstas, se resolvieron con la promulgación de la Ley Federal del Trabajo en 1931, la cual se complementó con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social en 1943. Con estos se terminaron las incógnitas respecto a la interpretación del artículo 123 de la Constitución de 1917. (70)

2.3.2. LA ADICION AL ARTICULO 131 CONSTITUCIONAL.

Después de la Segunda Guerra Mundial, surgió una crisis mundial de la que resultaron afectados los países dependientes de los desarrollados, por lo que fué necesario otorgar al Estado facultades para resolver esa crisis.

Esta tenía su origen en el exterior, por lo que se debió otorgar los instrumentos adecuados para resolverla. Dentro de éste esquema se adicionó al Artículo 131 con un segundo párrafo que faculta al ejecutivo para:

"...Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidos por el Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y 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..." (71)

Esta edición introduce a la Ley Suprema dos facultades; una para alterar las cuotas de las tarifas de importación y exportación; crear y suprimir las cuotas que el Congreso expidió. Conforme a estas atribuciones, el ejecutivo puede proteger a

(70) GUILLERMO MARGADANT.- Introducción al Estudio del Derecho Mexicano.- 3a. ed., Ed. Esfinge.- México 1978, pág. 200 y 201.

(71) Texto del artículo 131, párrafo segundo, publicado en el Diario Oficial

las industrias nacionales de la competencia extranjera, que con mejor tecnología y menores costos, pueden acaparar el mercado nacional. Al aumentar las cuotas de las tarifas de importación, se logra que ese producto no desplace al nacional, ya que aquella se vendería a mayor precio.

Por otra parte, existen productos que son necesarios para la producción de artículos manufacturados nacionales o materias primas necesarias para la industria, por lo que es necesario que su cuota baje e incluso que se suprima para no causar trastornos a la producción nacional.

También existen artículos cuya importación es libre y que por sustituir a un producto nacional causa graves trastornos a la economía, en este caso se faculta al ejecutivo para crear la cuota de la tarifa del impuesto de importación, que tendría como finalidad encarecer y desestimular su importación.

Para impulsar la exportación de productos nacionales, el ejecutivo podrá disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación y si por el contrario, desea restringir la exportación de estos productos, lo puede hacer aumentando o creando la cuota de la tarifa de exportación.

La segunda facultad que otorga la adhesión que se comenta, es la de restringir o prohibir la importación, exportación y el tránsito de artículos, productos y efectos.

Las restricciones y prohibiciones se aplican, cuando no es conveniente que se exporten e importen determinados artículos por los perjuicios que causen a la economía; por ejemplo, la exportación de leche está prohibida, en virtud de que la producción nacional no es suficiente para abastecer la demanda interna. También se puede prohibir la importación de artículos eléctricos, ya que estos desplazan a los productos nacionales.

Con estas atribuciones el estado podía dar con eficacia, soluciones a la crisis imperante en esa época (primeros años de los cincuentas), pero faltaba darle atribuciones para hacer frente a los trastornos internos que causaba la crisis internacional, y que afectaba en forma directa, a las capas de menores ingresos del país. Este problema se pretendió resolver con la promulgación de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica dle 30 de Diciembre de 1950.

No existe ningún testimonio que permita dilucidar el porqué se introdujo a la Constitución la facultad estatal para regir el comercio exterior y no se siguió el mismo procedimiento para regir el comercio interno. Este quedó regulado mediante una Ley Federal sin respaldo en la Constitución. La falta de fundamentación constitucional de ésta Ley, provocó grandes problemas cuando se pretendió aplicar, precisamente por esa causa.

2.3.3. LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA (72)

Con ésta Ley se pretendió controlar los procesos económicos internos y dar una solución a los problemas que causaban la lucha económica sobre la población de menos recursos y salvaguardar el bienestar general.

En ella se dan atribuciones al ejecutivo para imponer precios máximos a los artículos de primera necesidad, obligar a los productores a poner estos artículos a la venta a precio fijado, imponer racionamientos cuando los productos de primera necesidad escasearan; imponer prioridades y determinan la forma como deba hacerse el abasto; también se faculta al ejecutivo para determinar qué mercancías deben producirse en las industrias con preferencia de otras que en la misma se producen; e intervenir temporalmente en una industria con el fin de aumen

(72) Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica., Ed. Andrade, México 1977.

tar o mantener la producción de productos de primera necesidad o de insumos básicos para la industria.

La imposición de precios máximos en los productos de primera necesidad, así como en las materias primas indispensables en la industria, se llevan a cabo para evitar que los artículos salgan del poder adquisitivo de las capas de menores ingresos en el país y evitar que los costos de producción hagan incosteable la elaboración de estos productos.

Este control de precios ha sido atacado en muchas ocasiones, por considerar que desalienta a la inversión necesaria para producir esos artículos, sin embargo el Estado debe seguir imponiendo este control, ya que si desaparece, los productos como la leche, la carne, el huevo, las medicinas, el pan y las tortillas, entre otros, alcanzarían un precio exageradamente alto para que pudiesen ser adquiridos por los sectores de bajos ingresos, a quienes el estado debe proteger y asegurar su bienestar.

Esta Ley faculta al ejecutivo para obligar a los productores de las mercancías de primera necesidad y de materia prima necesaria en la industria, a ponerlos a la venta de precio fijo, con el fin de evitar la creación de escasez artificial de estos productos y obligar a los consumidores a pagar precios cada vez más altos por ellos, esta facultad tiene su fundamento constitucional en el párrafo segundo del artículo 28.

Cuando los productos de primera necesidad escasean es facultad del ejecutivo determinar cómo se debe realizar el abasto, estableciendo prioridades para su distribución.

Mediante la facultad del ejecutivo para obligar a los productores a producir determinadas mercancías, cuando estos las dejen de elaborar, se garantiza el abasto de los productos necesarios para la subsistencia popular. Para realizar este fin,

el estado cuenta con la facultad de ocupar temporalmente la planta productiva en el caso de que los propietarios se negaran a acatar la orden del ejecutivo en beneficio del interés público.

La facultad que tiene el ejecutivo para satisfacer la demanda interna antes que la externa, se funda en la garantía social del nacionalismo económico, según ésta, los recursos que posee la nación deben ser destinados a la elevación del nivel de vida de los mexicanos, sin perjuicio de que la Constitución facultaba al Estado para prohibir la exportación cuando lo exija la estabilidad de la economía del país, establecida en el segundo párrafo del artículo 131. (73)

El Estado está facultado para intervenir temporalmente la planta productiva, para la producción de los artículos de primera necesidad. Con ésta, el Estado puede hacer operativas las prioridades que dicta el interés público y que protege esta Ley, al intervenir directamente en la producción de los artículos de uso generalizado en beneficio del público en general, dado que con la intervención estatal, los precios se mantendrían bajos por existir competencia.

2.3.4. LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA. (74)

Para los países que se han visto en la necesidad de recurrir a la inversión extranjera, han tenido que implantar medidas para regularla, está comprobado que la salida de divisas por concepto de utilidades, regalías e interés, supera con mucho al monto de las inversiones directas. Esto se debe a la libertad de libre transferencia de capitales y de convertibilidad monetaria.

(73) Cfr. RAUL CARDIEL REYES.-Filosofía Política del México Actual.- ed., Ed. , México , pág. 47 y 48.

(74) LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.- 7a. ed., Ed. Porrúa, México 1982.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la prohibición para que la inversión extranjera adquiera propiedades sobre tierras y aguas en una franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta kilómetros a partir de las playas. Fuera de esta zona, comúnmente llamada prohibida, existen solamente algunas limitaciones para que los extranjeros puedan obtener concesiones relativas a la explotación de minas y aguas, con total apego a la cláusula - Calvo.

El objeto de esta Ley, es la de promover la inversión mexicana y regular la extranjera con finalidad de estimular el desarrollo y consolidar la independencia del país.

Se establece la obligación para la inversión extranjera de obedecer las disposiciones de ésta Ley, en lo referente a la inversión del capital de las empresas, en las adquisiciones de bienes y en las operaciones a que se refiere ésta Ley.

Se reservan en favor del Estado, la realización de actividades consideradas como primordiales, las cuales son: petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, explotación de minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, comunicaciones telegráficas y radiográficas, y las demás que fijen las leyes respectivas.

Así mismo, fija los porcentajes para la inversión extranjera para su participación en las actividades o empresas.

La inversión extranjera está obligada a recabar la autorización de la Secretaría correspondiente, según el ramo de la actividad a que se dedique, cuando una o varias personas físicas o morales, en uno o varios actos o sucesión de actos, adquiera más del 25% del capital o el 49% de los activos fijos de una empresa. Se encuentra equiparado a la adquisición, el arrendamiento de una empresa o de los activos esenciales para la explotación.

Se somete a autorización los actos por los cuales la administración de una empresa recaiga en inversiones extranjeras o - por los que la inversión extranjera tenga, por cualquier título lo la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Dicha autorización se otorgará cuando sea conveniente para - los intereses del país y previa resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Esta Comisión deberá promover la adquisición por mexicanos, del capital o de los activos fijos puestos en venta por empresas establecidas en el país. Sin embargo, establece el derecho - preferente del Estado para adquirir las empresas fundamentales para el desarrollo del país.

Se deposita en la Comisión la facultad para resolver sobre -- los porcentajes en que podrá participar la inversión extranjer a, cuando no estén previstos en las leyes o reglamentos.

Esta Ley faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para autorizar a las instituciones de crédito, los permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles - destinados a la realización de actividades industriales y turísticas en la franja denominada zona prohibida, siempre que el objeto sea el de permitir la utilización y aprovechamiento de dichos bienes a los fideicomisarios, sin constituir derechos reales, pudiendo emitir para ésre fin certificados de -- participación inmobiliarios, nominativos y no amortizables.

La Ley establece los casos en que los títulos representativos del capital de las empresas serán nominativos cuando así lo - señalen las leyes o disposiciones reglamentarias específicas o por resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Así también, cuando sean propiedad de personas, empresas o unidades económicas extranjeras. Los títulos al portador no podrán ser adquiridos por extranjeros sin aprobación - previa de la comisión, en cuyo caso se convertirán en nominati

vas.

Finalmente, dentro de las sanciones que establece esta Ley, se encuentra la de pena corporal hasta por nueve años, a las personas que incurran en actos de simulación con títulos al portador.

2.3.5. LA LEY DE EXPROPIACION. (75)

Esta Ley regula el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional, el cual señala que la expropiación sólo procederá por causa de utilidad pública.

Este instrumento es un auxiliar para que el Estado realice sus funciones de regulador de la propiedad privada en beneficio de la sociedad, motivo por el cual resulta el medio adecuado para realizar las facultades que en materia económica se otorgaron al ente estatal.

Esta Ley considera en forma enunciativa como utilidad pública, las siguientes :

1. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.
2. La apertura, ampliación o aliniamiento de vías de comunicación para el tránsito urbano y suburbano.
3. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, jardines, parques, campos deportivos o de aterrizaje, construcción de oficinas para el gobierno federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.
4. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios

arqueológicos o históricos y de las cosas que se considerarán como características notables de nuestra cultura.

5. La satisfacción de las necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos internos; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizotias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas.
6. Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública.
7. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.
8. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular.
9. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.
10. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.
11. La creación o mejoramiento de centros de población y sus propias fuentes de vida.
12. Los demás casos previstos por leyes especiales.

Cuando se dé alguno de los casos enunciados arriba, y previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

La declaratoria antes citada se tramitará por conducto de la

Secretaría respectiva o por el Departamento del Distrito Federal, misma que se hará mediante acuerdo y publicada en el Diario Oficial de la Federación, así como notificada personalmente a los interesados.

La ley establece en favor de los propietarios afectados, el recurso de revocación, que deberá ser interpuesto dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación y ante la Secretaría o Departamento del Distrito Federal que hubiera tratado el expediente.

Si el recurso no es interpuesto en tiempo o hubiera sido resuelto en forma contraria al recurrente, el Ejecutivo Federal procederá a realizar las conductas expresadas en la declaratoria.

Sólo quedará sujeta a controversia el monto de la indemnización a pagar. Por otra parte, se establece la diferición del pago por un plazo que no exceda de diez años.

2.3.6. LEY ORGANICA DEL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE MONOPOLIOS. (76)

En esta Ley se prohíbe la existencia de monopolios y estancos, así como los actos que tiendan a evitar la libre concurrencia en la producción, distribución o comercialización de bienes y servicios y los acuerdos, combinaciones o prácticas de cualquier naturaleza que celebren los productores, industriales, comerciantes o empresarios, para evitar la competencia entre sí o para desplazar a terceros del mercado, o imponer los precios de los artículos o las tarifas de los servicios de manera arbitraria.

La Ley de Monopolios señala como estanco al monopolio constituido en favor del Estado para provecho del fisco, por otra par

(76) Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios. Ed. Andrade, México 1977.

te, el monopolio quedó considerado por esta Ley como toda concentración o acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente creada, que permiten a una o varias personas determinadas imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

En el artículo 4, presume la existencia del monopolio, salvo prueba en contrario:

- I. En toda concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario;
- II. En todo acuerdo o combinación de productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, realizado sin autorización y regulación del Estado, que permita imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios; y
- III. En toda situación comercial, industrial o de prestación de servicios creada deliberadamente, que permita imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios.

Se presumirá que se tiende a crear un monopolio o se realizan actos que atentan contra la libre concurrencia, cuando:

1. Se lleven a cabo la venta de artículos o la prestación de un servicio a precios menores del costo, excepto en los siguientes casos:
 - a) Se trate de un producto o servicio nuevo y que haya obtenido la autorización del Ejecutivo Federal.
 - b) Que los artículos o servicios se hayan depreciado por las condiciones propias del mercado y no provocado por los productores y prestadores del servicio.
2. Se imponen mercancías que puedan desplazar a las nacionales, conforme al precio de su venta.
3. Se destruyan productos sin autorización del Ejecutivo

Federal y que casusen escasez o el alza de su precio.

4. La estipulación o exigencia, mediante la cual se condicione la venta de un producto que requiera el consumidor de un proveedor.

No se considerarán monopolios a aquellas empresas en que se presten servicios públicos, conforme a las tarifas autorizadas oficialmente, así como a las entidades públicas que adquieran artículos de uso generalizado, obligándose a pagar a los productores, los precios mínimos registrados ante la Secretaría de Comercio.

No se podrán establecer prohibiciones a título de protección a la industria ni la exención de impuestos.

No se considerará como prohibición a título de protección a la industria en los siguientes casos:

1. Reglamentar la iniciación de nuevas actividades en determinadas ramas de la producción, cuando exista el peligro de que la excesiva competencia produzca un perjuicio al público en general o a una clase social.
2. Restringir la producción de artículos determinados cuando el exceso de éstos pueda originar una crisis de sobre producción con perjuicio de una clase social o el público en general.
3. Prohibir la utilización de artículos de consumo necesario para finalidades distintas de las que normalmente se destinan, cuando ello pueda provocar escasez en el mercado y su elevación de precio.
4. Prohibir las integraciones industriales que constituyan peligro de monopolio o trastornos económicos.
5. Limita las importaciones y exportaciones de artículos determinados, cuando las necesidades económicas del país lo requieran o lo exija el cumplimiento de tratados internacionales.

Esta Ley considera la exención de impuestos como el relevo total o parcial a una persona determinada, de la obligación de pagar un impuesto o se condona en forma privada el impuesto - ya causado.

No se considerarán como exenciones de impuestos los casos siguientes:

- I. Las primas de exportación y los subsidios que se otorguen en los términos de los reglamentos de la presente Ley;
- II. Los subsidios y prerrogativas que se otorguen a las empresas de nacionales, cuando se establezcan para terminar con la acaparación o concentración industrial o comercial, evitando el perjuicio del público en general o de una clase social, al mantener bajos los precios.
- III. Las franquicias y subsidios que se otorguen conforme a disposiciones de carácter general para estimular la organización de la producción; así como para la creación de industrias que, por se necesidad imprescindible a la planeación de la economía del país, sean declaradas de utilidad nacional por Decreto que expida el Ejecutivo Federal.

Finalmente, se establece la obligación para las personas que se dediquen a actividades industriales, comerciales o de servicios, para que proporcione al Ejecutivo Federal, los datos necesarios para el cumplimiento de esta Ley.

2.3.7. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. (77)

En esta Ley se establecen las bases de organización de la Administración Pública Federal, que será centralizada y paraestatal.

(77) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Ed. Porrúa, México 1984.

Según esta Ley, el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará - en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Para estatal:

- I. Organismos descentralizados,
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos.

Las dependencias de la administración centralizada y las entidades de la paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones, con el fin de lograr los objetivos y metas de los planes de gobierno que establezca el Presidente de la República, directamente o a través de las dependencias competentes.

Para tal efecto, las dependencias elaborarán sus programas considerando, las acciones del ámbito sectorial al cual se hayan agrupadas.

El Presidente está facultado para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos, con el fin de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente.

Esta Ley faculta al Presidente de la República para convenir con los Gobernadores de los Estados de la Federación, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o en general para favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas.

El propio Ejecutivo resolverá por conducto de la Secretaría -

de Gobernación, en los casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.

Cabe señalar que la formulación y ejecución de la política económica y financiera del país la lleva a cabo el Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto.

Con base en las citadas disposiciones se trata de lograr la coherencia en la acción de la Administración Pública en el ejercicio racional del presupuesto, elemento decisivo que permite al Ejecutivo Federal realizar la política económica y social del país.

2.3.8. LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL. (78)

El objeto de ésta Ley es el de normar y regular el Presupuesto, contabilidad y el gasto público federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En éste ordenamiento se establecen las bases importantes para el sistema de planeación y programación del gasto público federal, en el que intervienen todas las entidades que ejercen gasto, bajo la dirección de la Secretaría a la que se otorgó el carácter de globalizadora.

La Ley obliga a las dependencias y entidades de la Administración Pública a contar con una unidad encargada de planear, programar, controlar y evaluar sus actividades en el ejercicio del gasto público.

Se establece también que la programación, presupuestación, con

(78) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.- Ed. Andrade, México 1979.

trol y evaluación del gasto público federal se debe basar en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual debe dictar las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones. Asimismo, prescribe que las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos deben orientar y coordinar estas actividades de las entidades paraestatales ubicadas en su sector.

Respecto de la actividad empresarial del Estado, el ejecutivo estará autorizado para que por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto se realice la participación estatal en las empresas, ya sea en su creación, en el aumento de capital, o enajenando todo o parte de éstos.

Esta Ley ordena que sólo se podrán constituir o incrementar fi deicomisos con autorización del titular del Poder Ejecutivo - emitida por conducto de la Secretaría de Programación, al que en su caso, propondrá al propio ejecutivo la modificación o - disolución cuando así convenga al interés público.

Asimismo, esta Ley regula la formulación del Presupuesto de - Egresos de la Federación, el cual comprenderá, el gasto público que habrán de realizar las entidades paraestatales. Dichas entidades presentarán sus proyectos de presupuesto anuales y sus modificaciones a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para su aprobación, de acuerdo con las normas que fije el ejecutivo federal a través de la referida Secretaría.

El presente ordenamiento dispone que la contabilidad de las - entidades deberá llevarse en forma acumulativa con el fin de determinar constos y facilitar la acumulación por ejercicio y realizar la evaluación de los presupuestos y sus programas - conforme a los objetivos, metas y unidades responsables para su ejecución.

La citada Ley establece que los funcionarios y personal de las entidades encargadas de ejercer el gasto público son responsables de cualquier perjuicio que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de las entidades paraestatales, por actos y omisiones que les sean imputables, o por incumplimiento de las obligaciones que fija la ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función.

Finalmente, cabe citar la facultad de la Secretaría de Programación y Presupuesto para imponer correcciones disciplinarias a los funcionarios de las entidades reguladas por ésta Ley, - así como para multar a los particulares que en forma dolosa participen en los actos que originen la responsabilidad.

2.3.9. LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA. (79)

El objeto de ésta Ley, es el de regular las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas o financiamiento a cargo del Ejecutivo Federal y sus dependencias, Departamento del Distrito Federal y entidades paraestatales, a excepción de las empresas de participación estatal minoritarias.

Esta Ley es aplicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que también se le faculta para interpretarla y expedir las disposiciones relativas a su cumplimiento. Por medio de la Ley, se crea la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público, presidida por la dependencia mencionada e integrada con diversos representantes de instituciones nacionales de crédito, como órgano técnico auxiliar de consulta en esta materia de crédito.

En materia de planeación, se prevé que por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Ejecutivo Federal, le corresponde: elaborar el programa financiero del sector público

blico, en el que se debe incluir la previsión de empréstitos, y que este tipo de financiamientos se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo socioeconómico.

Para la formulación de dicho programa financiero, las dependencias coordinadoras de sector deben presentar a la Secretaría de Hacienda los proyectos y programas de actividades que requieran de financiamientos para su realización y que estén -- aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

A la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público, corresponde asesorar en el diseño de la política de endeudamiento externo o en moneda extranjera para el sector público federal y opinar sobre los planes anuales en los que se precise la estrategia de captación de recursos externos, montos, fuentes y aplicación de los mismos, a efecto de alcanzar los objetivos de la política económica nacional. Así mismo, le corresponde estudiar los programas de financiamiento --- para las entidades del sector público, bajo criterios de oportunidad y prelación.

La contratación de créditos a que se refiere esta Ley, es realizada de diferentes formas:

1. De conformidad con las fracciones I y V del artículo 4º al Ejecutivo Federal le corresponde, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emitir valores y contratar empréstitos para canje o refinanciamientos de obligaciones del erario federal o con propósitos de regulación monetaria. Del mismo modo, contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales o con entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas acordes con las po

líticas de desarrollo socioeconómico.

2. El artículo 17 señala que el Ejecutivo Federal y sus dependencias sólo podrán contratar financiamientos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto que el Departamento del Distrito Federal y las entidades paraestatales sólo podrá hacerlo con la autorización previa de la misma Secretaría.

Esta facultad de contratación está limitada por el artículo 18, según el cual, los proyectos a cargo de las dependencias que requieren financiamientos, deben producir los recursos suficientes para su amortización y las obligaciones que se asuman. Asimismo, impide a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizar financiamientos a las entidades no comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos cuando los programas de actividades, apoyados total o parcialmente con dichos financiamientos, no estén comprendidos en los planes y presupuestos aprobados.

Por otra parte, esta Ley regula el procedimiento para la programación de la deuda pública; la vigilancia de las operaciones de endeudamiento y el registro de obligaciones financieras.

En lo que hace a la programación, la Ley prescribe que será el Congreso de la Unión, quien autorice los montos de endeudamiento de conformidad con las propuestas vertidas en las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación que le envíe el Ejecutivo, y si bien dichos montos aprobados son la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento del presupuesto federal, esta Ley señala que el Congreso de la Unión, al aprobar la Ley de Ingresos, podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan.

En ningún caso, se autorizará financiamientos que generen obligaciones que excedan, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promuevan.

Por cuanto se refiere a la vigilancia de las operaciones de endeudamiento, la Ley obliga a todas las entidades a llevar los registros de los financiamientos en que participen, y deberán prestar todo género de facilidades a la Secretaría para que, en su caso, acuda a comprobar la debida contratación, aplicación y manejo de la deuda. Así mismo, esta ley estatuye que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe mantener el registro de las obligaciones financieras constitutivas de la deuda pública, cuyos datos publicará en forma periódica.

Con relación a éste último rubro, la propia dependencia está obligada a vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sean suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan, a cuyo efectos supervisará permanentemente el desarrollo de los programas de financiamiento aprobados, así como la adecuada estructura financiera de las entidades acreditadas; en igual forma, deberá vigilar que las entidades hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos contratados.

2.3.10. LA LEY DE PROTECCION AL CONSUMIDOR. (80)

El 22 de Diciembre de 1975, se publicó en el Diario Oficial, la Ley Federal de Protección al Consumidor que regula las relaciones entre consumidores y los proveedores de bienes y servicios, así como las relaciones de comercio.

En ella se establecen normas de interés público en favor de los consumidores y faculta al Ejecutivo para que, en el ámbito administrativo, aplique y vigile el cumplimiento de ésta -

(80) LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.-1a.Ed., Instituto Nacional del Consumidor., México 1985.

Ley: respecto de los actos que realicen los comerciantes; industriales; prestadores de servicios; empresas de participación estatal; organismos descentralizados y los órganos del Estado cuando realicen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes y servicios a consumidores.

En esta Ley se señala como consumidor a quien contrata para su utilización, adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de un servicio. Además, regula la publicidad en general de los productos o servicios y la forma en que se deben cumplir las garantías de los mismos, la forma como deben realizarse las operaciones de crédito, determina el alcance de la responsabilidad por incumplimiento de ambas partes, regula la prestación de los servicios públicos y de las ventas a domicilio.

Se crea, por medio de esta Ley, un organismo descentralizado para promover los derechos e intereses de los consumidores - llamado Procuraduría Federal del Consumidor y tiene, entre otras facultades: la de estudiar y proponer medidas encaminadas a la protección al consumidor; proporcionar asesoría gratuita a los consumidores; denunciar ante la autoridad competente, los casos de violación de precios, normas de calidad, pesas, medidas y otras características de los productos y servicios que lleguen a su conocimiento; denunciar ante la autoridad competente, los casos en que se presuma la existencia de prácticas monopólicas, así como, las que violen las disposiciones del artículo 28 Constitucional y sus leyes reglamentarias, y servir de conciliador entre proveedores y consumidores.

Se crea también el Instituto Nacional del Consumidor con la finalidad de: informar y capacitar al consumidor en el conocimiento y ejercicio de sus derechos; orientar al consumidor para que utilice racionalmente su capacidad de comprar; orientarlo en el conocimiento de las prácticas comerciales publicitarias lesivas a sus intereses y auspiciar hábitos de consumo

que protejan el patrimonio familiar y promuevan un sano desarrollo y una adecuada asignación de los recursos productivos del país, entre otras.

Mediante esta Ley, el Estado pretendió proteger a los consumidores para que en las transacciones comerciales, no fueran -- víctimas de los abusos que a través de la publicidad, cometían comerciantes y productores.

2.3.11. LEY DE PLANEACION. (81)

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículo 26 y 134, que la actividad del Estado deberá ser planeada y sujeta a los principios de racionalidad y austeridad presupuestal, para dar cumplimiento a éstos fines se promulgó la Ley de Planeación, misma que tiene por objeto establecer las normas y los principios básicos, para llevar a cabo - la planeación nacional del desarrollo, que guiará las actividades de la Administración Pública Federal, la coordinación de las Entidades Federativas y la participación de los grupos sociales.

La planeación será un instrumento para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, conforme a los principios contenidos en la Constitución que son: el fortalecimiento de la soberanía, el régimen democrático, el pacto federal y el municipio libre, así como el equilibrio de los factores de la producción.

La planeación nacional del desarrollo, se considera como la - ordenación racional y sistemática de acciones con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción económica, política, social y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país conforme al programa social que establece la Constitución.

(81) LEY DE PLANEACION.- Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1983.

y observaciones que estime pertinentes, así mismo, al informar el estado que guarda la Administración Pública del país, señalará las decisiones adoptadas para la ejecución del plan y -- sus programas, así como remitir para su análisis las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal.

Los Secretarios de Estado al rendir cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos al Congreso de la Unión, deberán informar el avance y grado de cumplimiento de los objetivos y - prioridades fijados en el sistema de planeación, así como los resultados obtenidos.

Esta Ley establece que los Secretarios de Estado, los Directores y Administradores de las entidades paraestatales podrán - ser citados por cualquier cámara, cuando se discuta alguna Ley o negocio que concierna a sus ramos o actividades.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Paraestatal deberán planear y conducir sus actividades con sujección a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

Esta Ley señala como atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, entre otras, las de coordinar las actividades de la planeación nacional del desarrollo y elaborar - el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de los sectores sociales, público y privado.

Cuida que el plan y los programas mantengan su congruencia en su elaboración y contenido y la verificación de los resultafos en su ejecución con los objetivos y prioridades.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponderá participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo en la definición de las políticas financieras, fiscal y crediti

ticia, así como proyectar y calcular los ingresos de la Administración Pública Federal, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público para la ejecución del plan y los programas.

Las dependencias de la Administración Pública deberán coordinar las actividades de planeación que realizan las entidades paraestatales agrupadas en su sector, elaborar los programas sectoriales con la participación de las paraestatales coordinadas en su sector, los Gobiernos Estatales y los sectores sociales interesados y asegurar la congruencia entre los programas sectoriales con el plan y programas regionales y especiales.

Las Entidades Paraestatales deberán: Participar en la elaboración de los programas sectoriales, cuando lo determine el Presidente, elaborará su respectivo programa institucional, atendiendo el programa sectorial correspondiente y elaborar sus propios programas anuales para la ejecución de aquellos.

A través del Plan Nacional de Desarrollo se precisarán los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo - integrar del país, en éste se indicarán programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a esta Ley. Una vez aprobados éstos, serán obligatorios para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Para la ejecución del plan y programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes.

El plan y los programas especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concentración con los grupos sociales interesados.

La concertación referida será objeto de contratos y convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebran, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma. Los contratos y convenios que al efecto se celebren, se consideran de derecho público.

El ejecutivo Federal y las entidades paraestatales observarán los objetivos y prioridades del plan y los programas en la concertación de acciones con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

2.3.12. LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES. (82)

Esta Ley es reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular la organización funcionalmente y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Para esta Ley, son entidades paraestatales las empresas descentralizadas, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos quedan exceptuados del régimen que establece esta ley: las universidades e institutos de educación superior autónomos, las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero y la Procuraduría Federal del Consumidor.

Para los efectos de ésta Ley, se consideran áreas estratégicas las que señalan en el párrafo cuarto del artículo 28 de la -- Constitución. Las áreas prioritarias serán las que establezcan con sujeción a los lineamientos y objetivos de la planeación democrática en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución, particularmente las que tiendan a satisfacer los intereses nacionales y las necesidades populares, como

(82) LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.-Diario Oficial de la Federación., México, 19 Mayo 1986.

son la protección y fomento de la planta productiva y el empleo, la educación, salud y vivienda.

Se establece que las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto, tendrán miembros en los órganos de gobierno y en los comités técnicos de las paraestatales, la participación de otras dependencias y entidades será en la medida que tengan relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate.

Se establece la obligación de los representantes de las secretarias y entidades, para pronunciarse sobre los asuntos que -deban resolver los órganos de gobierno o comités técnicos, respecto a sus áreas de competencia. Por otra parte, las paraestatales deberán enviar cuando menos con cinco días de anticipación, la información y documentación que permita el conocimiento de los asuntos que vayan a tratar en las sesiones.

Esta Ley establece la autonomía de gestión para las entidades paraestatales, para el cumplimiento de su objeto, y sus objetivos y metas señaladas en sus programas. Para ello contará con una administración ágil y eficiente, sujeta al control que establece ésta Ley.

Los organismos descentralizados son personas jurídicas creadas conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que tenga por objeto:

1. La realización de las actividades correspondientes a - las áreas estratégicas o prioritarias.
2. La prestación de un servicio público o social, y
3. La obtención o aplicación de recursos para fines de -- asistencia o seguridad social.

El presente ordenamiento señala que cuando se expida una Ley o Decreto para crear un organismo descentralizado deberá conta

tener entre otros elementos:

1. Denominación del organismo.
2. Domicilio Legal.
3. Las fuentes con que se integre su patrimonio.
4. Forma de integrar su órgano de gobierno y de designar al Director General, así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste.
5. Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno, señalando cuáles son indelegables.
6. Las facultades y obligaciones del Director General quien tendrá la representación del organismo.
7. Las facultades de los órganos de vigilancia.
8. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El órgano de gobierno deberá expedir el estatuto, órgano en el que se establezcan las bases, organización que deben regir al organismo. Dicho estatuto deberá inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

Para la extensión de los organismos deberá observarse las mismas formalidades que para su creación.

La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un Organismo o Junta de Gobierno o equivalente y un Director General. El Organismo de Gobierno deberá estar integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes, será presidido por el titular de la Coordinadora de Sector correspondiente o la persona que éste designe. Estos cargos son de carácter personal sin que pueda ejercerse por medio de representantes.

Esta Ley establece los casos en que existen impedimentos para ocupar el cargo de Director General, la periodicidad con que -

deberá reunirse el Organó de Gobierno, así como el cuórum necesario; el voto de calidad del Presidente en caso de empate de decisiones, también está establecido.

Se señalan los requisitos que debe cumplir la persona que sea designada como Director General, en lo tocante a su representación tendrá, entre otras facultades, las siguientes:

1. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto.
2. Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que le competa, aún las que requieren cláusula especial.

Para acreditar la personalidad y las facultades de los miembros de los órganos de gobierno, Secretario, Prosecretario, así como del Director General y los apoderados especiales, deberán exhibir una certificación del nombramiento en el Registro Público de Organismos descentralizados, dicho registro lo lleva rá la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Esta Ley determina los documentos que deberán registrarse, así como el plazo en que deberán hacerse las inscripciones. El Registro Público podrá expedir certificaciones de las inscripciones y registros, los cuales tendrán fé pública.

Las empresas en las que participe mayoritariamente el Gobierno Federal, o las entidades paraestatales, deberán tener por objeto la atención de las áreas prioritarias, éstas empresas deberán sujetarse a lo que establece esta Ley.

El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría Coordinadora de Sector, determinará los servidores públicos que deban ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de dichas empresas.

Los consejeros de administración o sus equivalentes se constituirán conforme a los estatutos de la empresa. Los representantes del Ejecutivo Federal serán designados por sus titular, a través del Coordinador de Sector, deberán constituir en todo tiempo la mayoría de los miembros de dichos órganos.

Las sesiones del Consejo, se reunirán conforme lo señalen los estatutos pero nunca serán menor de cuatro veces al año. Será presidida por el titular de la Coordinadora de Sector o por la persona que designe; sesionará válidamente con la mitad más uno siempre y cuando los representantes del Gobierno Federal formen la mayoría, el Presidente tendrá voto de calidad en caso de empate.

Para la fusión o disolución de las empresas en que participe mayoritariamente el Gobierno Federal, se realizarán conforme lo establezcan sus estatutos, sin embargo, la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá intervenir en esos procesos, a fin de cuidar los intereses públicos de los accionistas y los derechos laborales.

Los fideicomisos que se establezcan conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública y que tenga como fin el de auxiliar al Ejecutivo Federal en la atención de las áreas prioritarias serán consideradas entidades paraestatales y se sujetarán a lo establecido por ésta Ley.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, ejercerá las funciones de fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada, la cual cuidará que en los contratos respectivos queden debidamente especificados los derechos y acciones que debe realizar el fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, las limitaciones que se deriven de los terceros, así como los que el fideicomitente se reserve y las facultades que se fijen para el comité técnico.

Las entidades paraestatales para el desarrollo de sus operaciones

nes deberán sujetarse a la Ley de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales derivados de aquél, así como a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas.

Los presupuestos de las entidades paraestatales se formularán a partir de los programas anuales, siguiendo los lineamientos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponderá al Director General someter el programa financiero a la aprobación del órgano de gobierno.

En ésta se señalan las atribuciones que con carácter indelegable se otorgan a los órganos de gobierno, así como las que corresponden a los Directores Generales de las entidades paraestatales.

Esta Ley señala que el órgano de vigilancia de los organismos descentralizados, estarán integrados por un Comisario Público Propietario y un Suplente, quienes serán designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, su función será la de evaluar el desempeño general y por funciones del organismo, así como solicitar la información y efectuar los actos que requieran para ejercer las funciones que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación les asigne.

2.3.13. LA FUNCION EMPRESARIAL DEL ESTADO MEXICANO. (83)

El Estado tuvo que asumir la función de empresario cuando los servicios públicos adquieren una importancia capital, para resolver los problemas que surgen de la lucha económica y que provocan deficiencia, dependencia y limitación en la satisfacción de las necesidades que en materia económica sufren las capas de menores ingresos del país.

La importancia de que el Estado intervenga en la economía radi

(83) LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Mayo de 1986.

ca en que, a través de su intervención se procura realizar una efectiva distribución del ingreso y la riqueza pública, requisito indispensable para alcanzar la democracia social.

Una vez que quedaron consolidadas las instituciones creadas - por la Constitución de 1917, el Estado comenzó a ejercer su función de empresario, a través de la creación de empresas públicas, cuyo desarrollo ha respondido a las necesidades de la sociedad mexicana.

Con la promulgación de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se pretendió alcanzar el control sobre esas empresas, además la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de Deuda Pública, de Bienes Nacionales y de Planeación, entre otros ordenamientos jurídicos.

Estas disposiciones legales indudablemente introdujeron medidas de control del Estado sobre el sector paraestatal, olvidando la necesaria autonomía de gestión. En este sentido, se ha tratado de consiliar el control del Estado con la debida autonomía de gestión, a través de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Con ésta Ley se pretende eliminar el funcionamiento de las empresas del cumplimiento de requisitos previos, así como otorgar a los órganos de gobierno de las entidades públicas, la plenitud de sus responsabilidades, radicando en los órganos de gobierno de cada entidad las facultades de autorización previa, es decir, los controles seguirán existiendo pero de manera que se armonice la autonomía de gestión y el control necesario.

Asimismo, se fortalece el papel titular del Coordinador de Sector al integrarlo a la presidencia de los órganos de gobierno de las entidades públicas, para que de ésta forma queden sujetas a los objetivos nacionales.

a través de las entidades paraestatales se realiza la intervención del Estado en materia económica, dentro de las áreas estratégicas y prioritarias; en la Ley Federal de Entidades Paraestatales se establecen las bases para la creación, administración, fusión y liquidación de empresas paraestatales.

Por otra parte, señala cuáles son las normas a que deben sujetarse el desarrollo y operaciones de las entidades de participación estatal, que son la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo, programas sectoriales e institucionales y en cuanto a su autonomía de gestión, al programa institucional, presupuesto de egresos y programas financieros.

Por lo que respecta al ejercicio del presupuesto, concertación y cumplimiento de compromisos, registro de operaciones, rendimiento de informes sobre estados financieros e integración de datos para efecto de cuenta pública, se deberá estar a lo dispuesto por la Ley Federal y su Reglamento, en su defecto por las Leyes y Reglamentos vigentes.

De acuerdo con éste esquema las empresas que maneja el Estado, se gestionan con el fin de proporcionar bienes y servicios a la población más necesitada a bajos precios y no con fines lucrativos como suelen olvidar los opositores a la intervención estatal.

Las empresas que administra el Estado Mexicano son entre otras: PEMEX, C.F.E., CONASUPO, ALTOS HORNOS, FERROCARRILES NACIONALES.

Gran parte de la industria paraestatal, la constituyen empresas que ha adquirido el Estado para evitar que se cierren las fuentes de empleo, toda vez que estas empresas particulares han fracasado en su gestión. La situación crítica en la que el Estado adquiere a las empresas, constituye un medio de justicia social al garantizar a los trabajadores la fuente de em

pleo, al mismo tiempo que generan una carga económica grave - para el Estado, dado que la empresa se encuentra en quiebra - al ser adquirida y ponerlas a producir por éste. Esta intervención del Estado es criticada en virtud de que no es función del Estado manejar empresas que sólo ocasionan graves cargas al presupuesto, el cual es pagado, en última instancia, por los mismos ciudadanos a quienes se pretende beneficiar. A este problema se ha pretendido solucionar al transmitir el dominio de las empresas al sector social, como sucedió recientemente con la empresa BIMEX, que se cedió a la CTM.

2.3.14. EL PAPEL DE PLANEADOR DEL ESTADO MEXICANO. (84)

En virtud de los grandes problemas que tiene que resolver el Estado Mexicano y lo limitado de sus recursos, aunado a su intervención en el terreno económico, ha forzado al ente estatal a planear sus actividades.

La planeación comenzó por ser un producto de la política personal del Presidente en turno, hasta convertirlo en una institución permanente a través de las reformas a la Constitución de Febrero de 1983.

Conforme a la concepción del Estado, éste es una organización al servicio del pueblo, para dar cumplimiento a esta finalidad debe realizar un proceso de transformación de la sociedad, así como, armonizar los intereses de los diversos grupos de la nación.

El momento actual, en el que el país tiene graves problemas económicos y sociales, no se puede tolerar improvisaciones, desorganización, derroche o corrupción, en éste contexto, se impone planear las acciones del Estado y de la sociedad en su conjunto. (85)

(84) LEY DE PLANEACION., publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Enero de 1983.

(85) Cfr. Discurso pronunciado por el Lic. Miguel de la Madrid, el 26 de Abril de 1982., en Valle de Bravo, Méx., en Planeación Democrática No.1 Febrero, México 1983., pág.2, SPP.

Los esfuerzos que se han realizado en el país para establecer un sistema de planeación integral de la sociedad, datan de -- 1930, año en que se promulgó la Ley sobre Planeación General de la República, instrumento mediante el cual se formula un inventario de los recursos naturales que posee el país, llaman la atención en el Proceso de Desarrollo de la Planeación de México, los siguientes instrumentos: los planes sexenales (-- 1933-1940 y 1941-1946); el Plan de Acción Inmediato 1962-1964, inscrito dentro del marco de la Alianza para el Progreso impulsado por los Estados Unidos de América; el Programa Preliminar del Sector Público 1970; y el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, entre otros.

Asimismo, constituye interesantes antecedentes los siguientes proyectos: Ley Federal de Planeación; Ley de Planeación Económica de la Nación y Ley General de Planeación Económica y Social.

Conforme a las atribuciones que la Constitución y las Leyes le otorgan al Estado como rector de la Sociedad Mexicana se conformó un sistema de planeación, el mismo que tiene carácter nacional, porque dirige los esfuerzos de toda la nación hacia la consecución del proyecto inscrito en la Carta Magna, también es democrático, porque establece la participación de todos los grupos sociales en la elaboración de los planes y programas.

La planeación no es solo un proceso técnico de toma de decisiones, sino que constituye más bien, un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permitan el logro de objetivos válidos por toda la sociedad.

En este sentido la planeación tiene como finalidad la de fortalecer la soberanía y la independencia nacional, el desarrollo económico y la consolidación de la democracia social, con la cual existirá igualdad de derechos y oportunidades que for

talezcan la distribución equitativa de la riqueza y el ingreso.

La vertiente obligatoria señala que el Plan y los Programas, una vez que sean aprobados, deberán ser observados obligatoriamente por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a la vertiente coordinada, el Ejecutivo Federal celebrará convenios con los gobiernos de las entidades federativas, los cuales tendrán como finalidad la de hacer partícipes a éstos en la consecución de los objetivos de la Planeación Nacional, considerando la participación de los municipios.

A través de la concertación, el Ejecutivo Federal podrá suscribir convenios o contratos con los representantes de los sectores sociales (Asociaciones de empresarios, sindicatos, autoridades ejidales, entre otros), o con particulares, la realización de las acciones previstas en el plan y sus programas. Los convenios y contratos que se celebran serán considerados de derecho público, en estos se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento.

Mediante la vertiente de inducción, el Ejecutivo Federal podrá fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir, coadyuvar a las actividades económicas de los particulares para que se ajusten a los objetivos y prioridades del Plan y sus Programas. Para lograr el cumplimiento de este vertiente, el Ejecutivo Federal cuidará de que los proyectos de presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en aquellos, las iniciativas de Leyes de Ingresos, los actos de las dependencias de la Administración Pública Federal, sean congruentes con el Plan y sus programas.

Ante la necesidad de contar con mayores recursos y de hacer partícipes a todos los sectores que componen al país, se creó

el Sistema Nacional de Planeación, en el que incluye la participación del sector público, social y privado.

En este sistema, la planeación se realiza en los niveles global, sectorial e institucional. En el primer nivel se realiza el Plan Nacional de Desarrollo, al cual deberán de ajustarse todos los programas que se elaboren dentro de este sistema; al segundo nivel corresponden los programas de mediano plazo y los intersectoriales; al tercero, corresponden los anuales elaborados por las entidades paraestatales.

Para efectos operativos, el proceso de planeación se divide en las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación.

La formulación se constituye por las actividades necesarias para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo.

La instrumentación se realiza a través de las vertientes, obligatoria, coordinada, concertada e inducida. En ésta etapa se formulan los programas anuales, donde se fijarán los objetivos de largo y mediano plazo, expresados en los términos de metas concretas, así como los instrumentos y acciones que habrán de ponerse en práctica, al tiempo de que se determinen los recursos que deberán destinarse a la realización de las acciones previstas.

La etapa de control comprende las tareas necesarias para detectar y corregir las desviaciones e insuficiencias en la instrumentación y en la ejecución de las acciones planeadas.

La evaluación se refiere a las acciones para verificar periódicamente las previsiones y resultados de la planeación, a fin de retroalimentar las actividades de formulación e instrumentación. La evaluación se realiza sobre los resultados de la

ejecución de lo planeado, concretándose en los objetivos y prioridades.

La participación que tiene el Poder Legislativo, en el sistema de planeación se realiza a través de las observaciones y recomendaciones que juzgue pertinente hacer el Plan y Programas que se elaboren, a éste efecto el Ejecutivo le hará llegar el Legislativo los criterios que sirvan de base para la elaboración de dichos instrumentos.

Asimismo, el Ejecutivo informará anualmente del grado de avance en la ejecución del Plan y sus Programas, a través de las facultades que la Constitución otorga a las cámaras para analizar la actuación de aquél; esas facultades son principalmente: el informe presidencial y las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal, las iniciativas de Leyes de Ingresos, los proyectos de presupuestos de egresos, los informes de los Secretarios de Estado, así como, la comparecencia de éstos y de los Directores de las entidades Paraestatales, cuando sean citados para ello, por cualquier cámara en los términos de la Constitución y de la Ley de Planeación.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, es una de las principales herramientas con que cuenta el Estado para hacer efectiva su función rectora de la sociedad, en virtud que marca los límites de la intervención estatal y sus finalidades.

En éste sentido, Miguel de la Madrid expresa las siguientes palabras:

" El Estado debe, ahora, encargarse de promover o sostener un desarrollo económico y social que beneficie a toda la población. Estas ideas han modificado profundamente las ideas tradicionales acerca de los fines y funciones del Estado, haciendo crecer activamente la importancia del grupo de atribuciones que

forman lo que se ha dado en llamar la política económica;...

..., en el mundo moderno la planeación se convierte en un instrumento fundamental para los países tanto de la economía centralizada como los de economía mixta y los de corte preponderantemente capitalista,

... La planeación es un imperativo no sólo por la necesidad de satisfacer las demandas internas de la población, sino para racionalizar las condiciones de la competencia internacional." (86)

De las anteriores palabras, se desprende que la planeación en México se ha convertido en un instrumento eficaz para promover el desarrollo, que ésta no es propia de un sistema económico específico, sino que ya constituye parte del patrimonio intelectual de la humanidad.

(86) MIGUEL DE LA MADRID, Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, S.P.P., 1a. ed., Ed. Porrúa, México 1983, pág.

3. ANALISIS SOBRE LA RECTORIA DEL ESTADO MEXICANO.

En la lucha por ejercer la rectoría sobre la sociedad, han contenido el grupo político que asumió el poder en 1917; que se podría demoninar burocracia y los restos de las clases privilegiadas de la época del porfiriato y el nuevo grupo de inversionistas, cuyo crecimiento y fomento se debió a la política del desarrollo seguido después de la Revolución.

A continuación se estudiará como ha ejercido la rectoría esta tal el grupo que denominamos burocracia y cuales son las perspectivas para el futuro de dicho grupo.

3.1. EL EJERCICIO DE LA RECTORIA ESTATAL.

La burocracia está encerrada en una contradicción. Por un lado al asumir el poder, contrajo compromiso de lograr la democracia social dentro del sistema capitalista. Por el otro, - para lograr este propósito, debía promover la formación de un grupo privado de inversionistas, que se encargarían de realizar la inversión necesaria para lograr el crecimiento económico. (87)

Esta contradicción se ha resuelto en los últimos años en favor de los capitalistas, Padilla Aragón señala que:

"...el desarrollo económico, sobre todo a partir de - 1940, se ha realizado mediante el conocido expediente del ahorro forzoso o sea transfiriendo ingresos de - los trabajadores a los empresarios..., en otras palabras:...en México, generalmente las políticas monetarias, fiscal, comercial y laboral han estado destinadas a incitar a la comunidad que se dedica a los negocios, para que ahorre e invierta en el mercado nacional proporciones, crecientes de utilidades que van en aumen-

(87) MIGUEL BASAÑEZ, La lucha por la Hegemonía en México.- 2a.ed., Ed. Siglo XXI, México 1982., pág. 50 a 53.

to; pero esas mismas políticas aplicadas en forma - eficaz para acelerar el crecimiento han tenido que - provocar o cuando menos a reforzar una pauta muy inequitativa en la distribución del ingreso. En otras palabras, en los últimos treinta años, una gran parte de la cuenta de la rápida industrialización se ha pagado con mayores restricciones en el consumo de la - mayoría de la sociedad mexicana, situada en los últimos peldaños de la escala de ingresos. Entre mil novecientos cuarenta y los primeros años de la séptima década, en México, los ricos se han vuelto más ricos y los pobres más pobres." (88)

Como resulta evidente, el Estado ha seguido una política económica que favorece la concentración de la riqueza por los empresarios, contraria al fin que se persigue el Estado.

Es por esto que la contradicción entre el origen popular del Estado actual instaurado para beneficio de la mayoría del pueblo y la vía elegida por aquel para lograr el desarrollo económico con fundamento para alcanzar el bienestar de todo el país, coloca en una posición delicada a la burocracia gobernante, quienes finalmente toman partido junto a los empresarios por que se identifican en sus intereses, ya algunos de los cuadros dirigentes de aquella, se han convertido en verdaderos empresarios, como Miguel Alemán y Carlos Hank.

Para Padilla Aragón, el único camino para el país necesario para combatir la dependencia, la inflación y el subempleo, es a través del modelo de crecimiento, ya que de continuarlo, implicaría seguir abriendo la brecha entre pobres y ricos. Para él, el Estado es el único que tiene la capacidad para hacer crecer la economía, al tiempo de lograr la distribución del ingreso, para que de éste modo, aumentar el consumo, ahorro y la inversión, canalizándolos a la corrección de las formaciones

(88) ROGER HANSEN.- Política del Desarrollo Mexicano.- 13a.ed., Ed. Siglo XXI.- México 1983, pág.97.

estructurales de la economía. El mismo autor señala, que esto es posible si la economía del país se dirige a:

"...producir nuestros propios bienes de capital, si logramos reducir las importaciones de ésta clase de bienes, a cada aumento de inversión que se realice, - sea sector público o del privado, habrá un aumento interno de ocupación y del ingreso. Creación de empleos, al mismo tiempo que aumenta la inversión, significa crecer con distribución del ingreso.

Al aumentar la ocupación crecerá el ingreso y por ende el consumo y la inversión.

Debido al modelo de crecimiento es que se ha seguido acumulando capital sin distribuir el ingreso, México padece una seria deformación estructural que se expresa principalmente por un crecimiento exagerado del comercio, las manufacturas y algunas industrias en particular como la del petróleo y el raquitismo en la agricultura, ganadería, silvicultura y la pesca..." (89)

Según las anteriores palabras, para volver a hacer efectivos los postulados de la Constitución, se debe cambiar la política económica seguida hasta ahora a otra que tienda al mejoramiento constante del pueblo en lo económico, social y cultural.

Esta contradicción no se patetizó durante los años que van de 1940 a 1960, en los cuales las posibilidades de crecimiento económico de la política seguida por el régimen, lo permitió. Esta estabilidad se debió principalmente a las cuatro conquistas fundamentales de la revolución; movilidad social a través de la educación masiva, distribución de la propiedad mediante la reforma agraria, la movilidad política conquistada con la renovación periódica de los poderes públicos y la distribución

(89) ENRIQUE PADILLA ARAGON. -México hacia el Crecimiento con Distribución del Ingreso.-1a.ed., Ed. Siglo XXI.-México 1981, pág.180.

equitativa de la riqueza, otorgada en virtud de los derechos laborales. (90)

A finales de los años sesentas, éste panorama social se desarticuló -ya que el régimen comenzó a padecer los mismos problemas que el de Díaz- cuando el deterioro económico hizo insubsistente las conquistas de la Revolución.

La educación dejó de ser un medio de movilidad social, pues - un número mayor de jóvenes egresados de las escuelas profesionales y técnicas, tenían menos oportunidad de obtener empleo remunerado conforme a sus posibilidades y preparación, al no crear el sistema las fuentes de empleo para absorberlos.

La reforma agraria y los derechos laborales se convirtieron - en motivo de discursos, al tiempo que fueron objeto de la política manipuladora que ejerció el Estado en perjuicio de los campesinos y obreros, para obtener su apoyo en las luchas electorales. Así mismo, no permitió ningún tipo de disidencia en contra de ésta política.

La renovación del poder público, sólo era posible de realizarse a través del partido oficial, cuya estructura vertical impedía cualquier opinión contraria al presidente.

Dentro de este contexto se desarrollaron los conflictos de - 1968, movimiento que, al paso de su desarrollo fué adquiriendo un carácter cada vez más popular, el cual tendió a exigir una mayor participación de la mayoría del pueblo en las decisiones gubernamentales, el fin de la política autoritaria del Estado para los sectores sociales de bajos ingresos, así como una mejor distribución del ingreso entre la población del país.

Durante el desarrollo de este conflicto se hizo evidente la -

(90) Cfr. ROGER HANSEN.- Ob.cit.,pág.225 a 270.

contradicción entre el origen popular del Estado y la vía elegida para lograr el desarrollo. Este hecho demostró la necesidad de realizar una reorientación en la política del desarrollo implantada por el Estado desde 1940.

Dentro de este contexto, en 1970 Echevarría se vió forzado a cambiar de política del desarrollo hasta entonces ejercida, - por otra que tendiera a compartir la riqueza generada por la sociedad, en virtud de las desigualdades sociales que aquella había ocasionado. La nueva política se basaría en una estrategia de crecimiento económico conducida por la inversión pública, dirigida a proteger y fomentar a la industria nacional mediante la imposición de restricciones a las transnacionales, así como buscar altos niveles en los salarios.

Con estas medidas, el Presidente pretendió recobrar la estabilidad política y la credibilidad en la conducción estatal de la sociedad en beneficio del pueblo, supuestos que se habían perdido durante el conflicto de 1968.

A través de la política del desarrollo compartido, se buscó - distribuir el ingreso entre la mayoría de la población, de ésta manera el Estado realizaría una amplia política financiera y de inversiones que fuera capaz de crear un cambio cualitativo en el nivel de vida del pueblo, al tiempo que se buscaría alcanzar el desarrollo. Un ejemplo de éste propósito, se encuentra en las empresas públicas, que aumentaron de 84 en 1970 a 845 en 1976; así como la realización de inversiones públi-cas en el sector agrario.

La intervención directa del Estado, se vió forzada por que la inversión privada desaceleró su ritmo de crecimiento en vista de los problemas provocados por la estrechez del mercado interno, debido a que la demanda estaba cubierta por la oferta interna y a que los sectores más dinámicos de la economía, se encontraban bajo el control de la inversión extranjera. Por éste motivo el Estado debió cubrir el hueco dejado por la in-

versión privada y regular la extranjera.

La parte final de la década de los setentas estuvo dominada por la controversia respecto a ampliar las actividades estatales, así como continuar con el control a la inversión extranjera, para alcanzar la industrialización del país, mediante la substitución de importaciones o: buscar la expansión de la inversión privada y la eficiencia del mercado para producir exportaciones competitivas de productos elaborados o semi-elaborados en los mercados internacionales. Esta controversia se tradujo en dos alternativas que pretenderían guiar los dos destinos del país en los próximos años.

La primera a la que se considera nacionalista, consistía en canalizar los recursos a través del gasto público para infraestructura de bienestar y para empresas públicas productivas, donde el ingreso nacional debería redistribuirse a partir de las ganancias en beneficios a los salarios. De esta forma, se mantendría el proceso industrial de substitución de importaciones sobre la base de las empresas estatales, manteniendo las restricciones a las transnacionales, así mismo, se impulsaría la investigación técnica para lograr la independencia tecnológica, también mantener la protección arancelaria para el capital privado y un amplio mercado interno derivado de la extensión de los beneficios del desarrollo a mayor número de la población.

La otra alternativa denominada internacionalista; consistía en que la captación de recursos por el Estado se debería transferir a través del gasto público indirecto, de manera que se estimule la utilización creciente de inversión por los empresarios privados, particularmente a través de estímulos fiscales (compensados por las ganancias de PEMEX) y crédito al desarrollo otorgados por los bancos estatales. Se promovería la inversión extranjera con la finalidad de introducir un grado de competitividad y eficiencia a las manufacturas mexicanas, al tiempo que los salarios y las tarifas arancelarias se

mantendrían bajas.

El resultado de esta alternativa, bien pudiera ser una mayor inversión e importación de bienes de capital para el sector - de empresarios privados, más que por el público. En tanto - que el efecto en el consumo se distribuiría a través de las - ganancias empresariales, más que a través de los salarios y be - neficios al bienestar social, por lo que probablemente estimu - laría más a los sectores de altos ingresos que a los de meno - res recursos del país. (91)

La economía mexicana se dirigía, como lo apuntó Basañez, hacia un proceso de sustitución de bienes de capital según las -- orientaciones de los planes de desarrollo, mediante los cuales se pretendía seguir un proceso de industrialización substitu - tiva de importaciones, apoyado por un sistema de ahorro e in - versiones, con énfasis en el sector público que tendería a al - canzar la autonomía financiera.

Sin embargo, en los últimos años el Estado parece cambiar de rumbo en la orientación de su política económica hacia la al - ternativa internacionalista, como se deduce de la venta de -- las empresas estatales, el ingreso del país al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio), así como mantener bajos los niveles de salarios y reducir los aranceles.

3.2. LA RECTORIA EN LA CONSTITUCION.

En este apartado se estudiará cual es el concepto del alcance de la rectoría conforme a la redacción de la Constitución.

3.2.1. CONCEPTO Y ALCANCE DE LA FIGURA DE RECTORIA ESTATAL.

(91) Cfr. MIGUEL BASAÑEZ.- Ob.cit. pág.150.

El artículo 25 de la Constitución, reformado el 3 de Febrero de 1983, señala 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 y que mediante el fomento al crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución." (92)

Según el nuevo artículo 25 Constitucional se le otorga el papel rector de la sociedad al Estado.

El vocablo "rector" significa el que "rige o gobierna, persona cuyo cargo está el gobierno de una comunidad, hospital o colegio". (93) Para Herman Heller, la facultad de dirigir o conducir, pertenece al poder político y que recae en el poder que puede llevar a cabo un cambio esencial en la división de poderes del Estado, sobre las bases de decisiones autónomas. En México, es claro que éste poder recae en el Ejecutivo, en virtud de ser el poder que lleva a cabo un conjunto de decisiones en forma autónoma y subordina a los demás en torno a sí mismo.

Señala Heller, que no sólo el poder estatal es político, lo es también, el de todos los entes sociales, pero todos aspiran a organizar y actuar la cooperación social-territorial, según sus intereses, objeto que sólo puede alcanzar un poder político estatal; en virtud de que dispone el orden jurídico establecido.

En consecuencia, el vocablo rector es sinónimo de poder político y éste es poder que puede transformar las tendencias socia

(92) Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México 1984, pág.20

(93) Diccionario Enciclopédico Básico., 7a.ed., Ed. Barsa.-Barcelona 1979, -pág.1050.

les en formas jurídicas. (94)

El Estado tendrá la posibilidad de conducir a la sociedad, con el fin de alcanzar la democracia social, según lo señala el artículo 25 Constitucional.

El Congreso Extraordinario Constituyente de Querétaro, expresó por primera vez en el mundo, que el Estado es un poderoso agente capaz de lograr el desarrollo económico y para poder cumplir cabalmente esta función, se le otorgaron para el manejo exclusivo la explotación de los recursos naturales que se señalaron en el artículo 27, las actividades del artículo 28, así como las facultades de regulación del comercio y para realizar la distribución equitativa del ingreso (art. 131 y 123).

A principios de los ochentas el Estado pretendió redefinir el rumbo que seguiría el Estado, tal como se expresó en la exposición de motivos de las reformas constitucionales del 3 de febrero de 1983, para volver a la política de masas en la cual el desarrollo capitalista se mezcló con la justa distribución del ingreso pretendió realizar a través de la figura de la rectoría, introducida a la Constitución. La pregunta que surge en este momento es, ¿hasta dónde puede llegar la rectoría estatal?. La respuesta a esta pregunta se encuentra contenida en el mismo artículo 25, párrafo cuarto y quinto, al señalar que la intervención del Estado se dará solamente en las áreas estratégicas y prioritarias.

Las estratégicas están señaladas en el artículo 28 párrafo cuarto y quinto, éstas son: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímicos básicos, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, el servicio público de la banca y crédito y las actividades que expresamen-

(94) Cfr. HERMANN HELLER.-Teoría del Estado. (trad. Luis Toribio)., 9a.ed., Ed. FCE., México 1983, pág.222 y 223.

te señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Las áreas prioritarias no están señaladas expresamente en la Constitución, pero en los últimos años se han considerado como tales a la salud, educación, vivienda y trabajo, tal como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo (95), sin embargo los sectores de derecha del país consideran que ésta falta de de marcación precisa en las áreas de intervención del Estado pro vocó inseguridad en el sector privado respecto a que su inver sión no será respetada por el Estado, el cual las nacionaliza rá una vez que sean rentables.

Por lo que respecta a las áreas prioritarias no debe existir éste problema dado que la Constitución establece que el Estado puede participar por sí o en colaboración con los sectores social y privado en la atención de éstas áreas; por lo que se otorga con ello la seguridad de que será respetada la inver sión y que no se nacionalizarán las industrias privadas, ya que impera el sistema de economía mixta garantizado en el artículo 28 Constitucional.

Así mismo, existe el temor por los comerciantes privados de ser desplazados por la competencia "desleal" del Estado, olvi dan que la intervención estatal se realiza para satisfacer a un mercado que ya fué abandonado por las empresas privadas, el de menores recursos, el cual debe ser atendido por las empres as estatales, así como por las sindicales.

El principal problema lo constituye la "amenaza" de nacionali zación de las industrias productivas para incorporarlas al rég imen estratégico en vista de que la parte final del párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución, señala que formarán parte de las áreas estratégicas las actividades que expres amente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión, para que de ésta manera las explote en forma exclusiva el Es-

(95) Cfr. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.- México 1983, pág.

tado, cuando éstas sean productivas y rentables en perjuicio de los particulares.

Durante los debates del Congreso Legislativo de las reformas del 3 de Febrero de 1983, en voz de los representantes del P. A.N. (96), expresaron la preocupación, respecto a la facultad del Congreso para extender las áreas estratégicas hasta el -- "infinito", así mismo propusieron que se delimiten con toda - precisión las áreas reservadas al Estado y a los particulares, como requisito para que exista la inversión privada, necesaria para lograr el desarrollo económico.

El artículo 25 de la Constitución, señala cuál es el límite - de la facultad del Congreso para incluir áreas estratégicas - el párrafo segundo de éste artículo dice:

" El Estado planeará, conducirá y orientará la regula-
ción y fomento de las actividades que demande el in-
terés general respetando el régimen de libertades -
que otorga ésta Constitución." (97)

Este párrafo señala cuál es el alcance de la facultad consti-
tucional rectora del Estado, que consiste en intervenir en --
las áreas que demande el interés público y de respetar los de
rechos que consagra la Constitución, dentro de los que se con-
sagra el dedicarse a cualquier actividad siendo lícita. Por
otra parte, al artículo 26 Constitucional señala que la planea-
ción que realice el Estado deberá ser una técnica que imprima
al desarrollo económico nacional, solidéz, dinamismo, permanen-
cia y equidad, además de ser democrática, donde se incluye la
participación del sector privado.

La intervención del Estado mediante la planeación, regulación
y fomento de las actividades económicas que demanda el interés
general, deberá respetar siempre las libertades que otorga la

(96) Cfr. BERNARDO BATIZ VAZQUEZ.- Diputado a la LII Legislatura por el -
partido Acción Nacional en la Sesión del 27 de Diciembre de 1983.

(97) Artículo 25, segundo párrafo, Constitución Política..., Ob.cit. pág.20

Constitución, con lo que se garantizan que las inversiones privadas serán respetadas, puesto que rige el sistema de economía mixta, así también el párrafo octavo del mismo artículo 25 -- Constitucional, establece la garantía en favor del sector privado al decir que:

" La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución." (98)

Este párrafo consta de dos partes: en la primera se garantiza la actividad económica de los particulares al señalar que la ley los alentará y protegerá, para hacer efectivas las libertades de profesión, comercio e industria. En la segunda, se refiere a la ayuda que otorgue el Estado a los particulares, la cual estará sujeta a la contribución que el sector privado -- preste para el desarrollo del país.

El sistema de economía mixta es otra garantía para el sector privado, ésta se elevó al grado Constitucional en el párrafo tercero del artículo 25, donde se señala que, al desarrollo económico nacional concurrirá el sector público, el social y el privado. Sin embargo, estarán sujetos a las modalidades que dicte el interés público, por lo que la figura de la rectoría viene a completar el conjunto de facultades estatales para conducir a la sociedad, así como un instrumento útil para alcanzar el proyecto de sociedad ideado por los Constituyentes de Querétaro. En el inciso siguiente se analizará el sistema de economía mixta, instaurado con la Constitución de 1917 y las implicaciones jurídicas de dicho sistema.

3.2.2. LA RECTORIA Y EL REGIMEN DE ECONOMIA MIXTA.

En este apartado se analizará la transformación que ha sufrido

(98) Párrafo octavo, artículo 25 de la Constitución Política...Ob.cit.pág.21

do la regulación de la propiedad según las Constituciones que han regido al país, hasta llegar a someterla al interés público.

3.2.2.1. LA PROPIEDAD ORIGINARIA DE LA NACION.

Todo sistema jurídico-político tiene una relación muy estrecha con el sistema económico, el cual tiene su fundamento en la propiedad.

Durante la etapa colonial, la propiedad originaria correspondía a la corona, la que transmitía a los particulares para constituir la propiedad privada, a través de los repartimientos, encomiendas, mercedes, donaciones y además, reconoció la propiedad de las comunidades indígenas a través del fundo legal y el ejido. Del producto de la propiedad y trabajo de los súbditos, una parte de los productos pertenecían al rey, el cual los obtenía a través de los impuestos y contribuciones.

En la etapa independiente de éste principio cambió radicalmente y la tendencia dominante era la de liberar todo sistema económico del poder estatal, por lo que la propiedad se vio exenta de cualquier regulación, naciendo el concepto del derecho absoluto de la propiedad; esto es, la posibilidad de usar, disfrutar y aprovechar el objeto apropiado.

En ésta época se crearon los grandes latifundios y se realizaron los despojos de los terrenos comunales, lo que ocasionó la concentración de la riqueza en pocas manos y provocó que una gran cantidad del pueblo mexicano cayera en el peonaje.

Las primeras regulaciones a la propiedad se realizaron sobre la agraria, a través de las leyes de desamortización de los bienes pertenecientes a las corporaciones civiles y eclesiásticas.

ticas y la de nacionalización de bienes pertenecientes a la Iglesia. Los cuales son acordes al espíritu capitalista en donde se establece y garantiza la libre competencia en todos los ámbitos de la economía, puesto que pretendió establecer como punto de partida a la pequeña propiedad agraria.

La Constitución de 1857 introdujo al sistema jurídico mexicano una tenue limitación a la propiedad, al sujetarla al interés público, pero la ocupación de ésta no se realizaría sino hasta después de pagar la indemnización, situación que hacía difícil la posibilidad de realizar cualquier regulación por el grave déficit con que operaba el Estado.

El orden surgido de la Revolución de 1910 estableció una nueva forma de regulación de la propiedad privada, a través de la propiedad originaria de la nación y de introducir modalidades que dicte el interés público, establecidas en el artículo 27 de la Constitución en sus párrafos primero, segundo y primera parte del tercero, que señalan:

" Art. 27.- 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. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública, mediante indemnización. La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana." (99)

(99) Artículo 27 de la Constitución Política... pág.22.

Del artículo citado se desprende, que el Estado Federal tiene dos atribuciones para regular a la propiedad privada, la expropiación y la imposición de modalidades a la propiedad privada.

La expropiación es la cesación del derecho de propiedad del particular por la competencia del Estado, para decretar la causa de utilidad pública, ésta es competencia del Congreso de la Unión, el cual al expedir la Ley respectiva faculta en esa al Ejecutivo, solamente para determinar los casos en que proceda su aplicación.

La facultad expropiatoria se concede al Estado como un medio auxiliar para cumplir con las atribuciones encomendadas a éste, para satisfacer las necesidades generales. Al particular se le otorga, una compensación por la privación de la propiedad que ha sido objeto. (100)

Para Burgoa el concepto de utilidad pública, contiene dos condiciones o supuestos; la existencia de una necesidad pública y que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad, extinguiéndola. Sin la existencia de esas dos condiciones cualquier expropiación es inconstitucional.

Respecto de las modalidades que se pueden imponer a la propiedad privada, se traducen necesariamente en la supresión o limitación de alguno de los derechos reales inherentes y consubstanciales a ésta, es decir sobre el derecho de usar, disfrutar y disponer. La facultad de imponer modalidades a la propiedad privada por causas de interés público, sólo compete al Congreso de la Unión como organismo legislativo federal, sólo éste puede expedir leyes que afecten cualquiera de los derechos de propiedad. (101)

(100) Cfr. GABINO FRAGA., Ob.cit., pág.375

(101) Cfr. Idem. pág.463

La imposición de modalidades a la propiedad difiere de la expropiación en que ésta afecta a los derechos consubstanciales de la propiedad, constituyen medidas de carácter general y -- abstractas que configuran el régimen jurídico de la propiedad en un momento y lugar determinados. En tanto que la expropiación es una medida de carácter individual y concreto que se contrae en un bien individual.

La Suprema Corte de Justicia, ha intentado establecer la diferencia entre estos conceptos de la siguiente manera:

" Por modalidad a la propiedad privada, debe de entenderse el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad... La finalidad que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad privada no es otra que la de estructurar el régimen de -- propiedad privada dentro de un sistema que haga prevalecer el interés público sobre el interés privado hasta el grado que la nación lo estime conveniente... Por lo que toca a los efectos jurídicos de la expropiación, debe decirse que no supone una extinción de los derechos del propietario, sino una substitución - del dominio o el uso, por el goce de la indemnización correspondiente... La primera supone una restricción al derecho de propiedad de carácter general y permanente; la segunda implica la transmisión de los derechos sobre un buen concepto, mediante la intervención del Estado, del expropiado, a la Entidad, corporación o sujeto beneficiados. La modalidad de traduce en una extinción parcial de los derechos del propietario; la expropiación importa la substitución del derecho al dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización. En aquélla la supresión de facultades parciales de propietario se verifica sin contra prestación alguna; en ésta se compensan los perjuicios ocasionados, mediante el pago del valor de los

derechos lesionados... " (102)

Como se desprende de la anterior cita, en el régimen jurídico de propiedad, creado por la Constitución de 1917, se subordina el interés privado al interés público, entre otros medios, por la imposición de modalidades a la propiedad privada y de la expropiación por causas de utilidad pública, mediante la indemnización correspondiente.

Esta es la base sobre la cual se eleva el edificio de la economía mixta, misma que se analizará a continuación.

3.2.2.2. EL ORIGEN DE LA ECONOMIA MIXTA.

El Estado moderno, en la primera etapa de su existencia se vio reducido a un mínimo de fines y atribuciones, ya que éstos se redujeron al mantenimiento y protección de su existencia como ente soberano y a la conservación del orden jurídico y material, como condición fundamental para el desarrollo de las actividades de los individuos y del libre juego de las leyes sociales y económicas.

Cuando quedó comprobado que el individuo no había sido capaz de satisfacer las necesidades del conjunto de la sociedad, se desarrolló una tendencia estatista o intervencionista, según esto, el Estado irá imponiendo restricciones a la actividad privada con el fin de armonizar ésta con el interés general, para estructurar a la sociedad conforme con un modelo considerado más justo que el creado por el capitalismo liberal.

De esta manera la intervención del poder público en el sistema económico se realizó con la finalidad de corregir las contradicciones y crisis internas del capitalismo liberal.

De ésta manera la intervención del poder público en el siste-

ma económico se realizó con la finalidad de corregir las contradicciones y crisis internas del capitalismo liberal.

Una de las primeras atribuciones intervencionistas consisten en la posibilidad para fomentar, limitar, vigilar y controlar las actividades de los particulares para coordinar los intereses privados con los generales.

En la actualidad se han otorgado al Estado atribuciones para sustituirse total o parcialmente en la actividad de los particulares o para combinarse con ellas para atender las necesidades colectivas, creando los servicios públicos para la atención de las necesidades de las clases sociales de escasos recursos económicos y que por su naturaleza no interesan al sector privado. (103)

La Constitución de 1917, otorgó al Estado atribuciones para intervenir en la conducción de la sociedad, la cual se realiza de dos maneras, la directiva y la directa.

La directiva se lleva a cabo directamente a través de la implantación de la política económica, que implica una política monetaria, fiscal, crediticia, inversiones públicas y extranjeras y del comercio exterior entre otras, y en la forma indirecta, mediante la política salarial, de empleo, seguridad social, educativa, cultural, científica y tecnológica, entre otras.

Con la intervención directa el Estado es un sujeto más que actúa en las actividades económicas, al tiempo que dirige dichas actividades, fundamentalmente la realiza por medio de las empresas públicas. Esta intervención puede ser en competencia o substituyendo a los particulares en los procesos de producción y distribución de bienes económicos.

Esta intervención se puede dividir en gestión directa e indi-

(103) Cfr. GABINO FRAGA.- Ob.cit. pág.14 a 19.

recta. La directa, la realiza a través del mismo Estado mediante las empresas públicas. La indirecta se ejecuta por medio de terceros, bajo la dirección y fiscalización de aquél, principalmente a través de concesiones.

La gestión directa se puede dividir, a su vez, en centralizada y paraestatal. La centralizada se efectúa mediante las Secretarías de Estado. La paraestatal se ejerce por medio de los organismos descentralizados, fideicomisos públicos y sociedades de participación estatal mayoritaria. (104)

3.2.2.3. EL REGIMEN DE ECONOMIA MIXTA.

El régimen de economía mixta tiene sus fundamentos constitucionales en los preceptos que señalan la propiedad originaria de la nación, la sujeta al interés público; la libertad de profesión y el de industria y comercio.

En el artículo 27 se señala que, el Estado como representante de la colectividad y rector del proyecto nacional coordina en equilibrio dialéctico los intereses de los particulares con los sociales -quedan reconocidos siempre y cuando, no lesiones los intereses de la sociedad- es decir, en la economía mixta se compatibiliza la participación del Estado con los particulares. (105)

Como ha quedado establecido arriba en la economía mixta participan en los procesos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios, tanto particulares y el Estado, así como de conformidad con lo que establece el artículo 25, párrafo tercero de la Constitución, el sector social, por lo que a partir de las reformas del 3 de Febrero de 1983, esa forma de

(104) Cfr. JORGE WITKER.-Derecho Económico.-s/ed., Ed. Harlo, México 1985, pág. 29 a 31.

(105) Cfr. JORGE WITKER.- Función del Estado en la Economía, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, coordinadores José Fco. Ruiz Massieu y Diego Valadéz.- 1a.ed., Ed. Porrúa, México 1983, pág. 81.

economía cuenta con tres sectores que se integran de la siguiente manera:

1. El público, integrado por la organización federal centralizada y paraestatal, el estatal, municipal, que actúa en las áreas estratégicas y prioritarias.
2. El privado, constituido por los particulares, su actividad se desarrolló de acuerdo con las condiciones del mercado, salvo cuando está impulsado, regulado o restringido por el poder público.
3. El social, que está formado por sindicatos, cooperativas, ejidos, comunidades agrarias, y en general por las empresas que pertenezcan mayoritariamente a los trabajadores. (106)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 28, 1er. párrafo, reconoce ésta forma de organización económica, y delimita perfectamente los ámbitos de acción de cada sector, de esta manera se postula, el principio de la economía mixta dentro del sistema capitalista, al sistema mexicano como una economía de mercado competitivo y rechaza las prácticas atentatorias a la libre concurrencia.

Este principio se establece como garantía social en favor de los consumidores para que no paguen los precios excesivos por los artículos, materiales o productos que se consideren necesarios para el consumo popular, la economía nacional, también otorga al Estado atribuciones para fijar precios máximos a esos bienes.

La participación del sector público en la economía se realiza en las áreas estratégicas y prioritarias, las cuales quedaron analizadas arriba (ver infra 3.2.1.). A través de los organismos y empresas que señala el artículo 28, párrafo sexto y en el

(106) ANTONIO CARRILLO FLORES.-Concepto de la Economía Mixta.-El Nuevo Derecho Constitucional Mexicano.-Coordinadores Fco. Ruiz Massieu y Diego Valadéz.- 1a.ed., Ed.Porrúa, México 1983, pág.81.

artículo 25, párrafo cuarto; es de señalarse que la parte final del último párrafo de éste numeral, indica que el Gobierno Federal mantendrá siempre la propiedad y el control sobre dichas entidades. Para Jorge Witker, éste supuesto le permite suponer que en un momento dado, las empresas estatales podrán ceder un porcentaje minoritario de sus acciones a los particulares, con lo que se pretendería flexibilidad al principio de explotación exclusiva en favor del Estado, con el fin de darle mayor vigencia al sistema de la economía mixta. (107)

Sin embargo, coincidimos con Carrillo Castro, quien señala que a pesar de lo difuso que puede ser, el párrafo cuarto del artículo 25, la participación de los sectores privados y sociales sólo se podrá realizar en las áreas prioritarias, aunque puede argumentarse que si la Constitución quiso excluirlos, los hubiera hecho como lo fué en el caso de los hidrocarburos. (108)

Por nuestra parte, señalamos que el párrafo que se comenta, señala que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva las áreas estratégicas, éste párrafo sólo da participación a dicho sector, mismo que está constituido por otros entes a parte del gobierno federal. (109)

Al artículo 25, primer párrafo, otorga en favor del Estado la facultad de regir el sistema económico con la finalidad de que éste alcance el desarrollo, para lo cual el ente estatal, se auxiliará del sistema nacional de planeación democrática.

Por su parte, la existencia del sector privado se funda en el artículo 5 de la Constitución, que prescribe la libertad a los individuos para dedicarse a la actividad que mejor les acomode siendo lícita, así como el derecho que tienen éstos para apropiarse del producto de su actividad.

(107) Cfr. JORGE WITKER.- Función del Estado en la Economía.- José Fco. Ruíz Massieu y Diego Valadéz.- Ob.cit., pág. 78.

(108) Cfr. ANTONIO CARRILLO FLORES.- El Concepto de la Economía Mixta.- José Fco. Ruíz Massieu y Diego Valadéz.- Ob.cit., pág. 89.

(109) Cfr. Idem., pág. 81

Sin embargo en el sistema jurídico mexicano, la propiedad está sujeta al interés público, por lo que este derecho es relativo y no guarda relación con el sistema romanista del derecho absoluto. En el artículo 27 de la Carta Magna, se establece la facultad estatal para hacer cesar los derechos de los propietarios a través de la expropiación, siempre que sea mediante indemnización y por causa de utilidad pública. Así mismo, puede imponer las modalidades que dicte el interés público a la propiedad. (110)

Este sector puede ser sujeto de apoyo y fomento por parte del Estado, ente que deberá inducir a este sector hacia los objetivos nacionales pero sin que estén obligados expresamente a participar en el logro de esos objetivos. (111)

Los particulares pueden explotar bienes propiedad de la nación siempre y cuando sea a través de concesiones que les otorgue ésta. Las sociedades pueden participar en este terreno cuando estén constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrán otorgarse en concesión los bienes que estén incluidos dentro de las áreas estratégicas.

Por su parte, el sector social tiene su fundamento en los artículos 25, 27 y 123 de la Constitución en donde quedó incluida la participación de este sector como sujeto de la economía mixta, a través del reconocimiento de la propiedad comunal y el otorgamiento de derechos agrarios, así como también por las diversas formas de organización de los trabajadores para la defensa de sus intereses.

La naturaleza de propiedad social se determina en que es la antinomia de la propiedad privada, pero no es asimilable a la propiedad estatal, ya que en casi todos los países occidentales no parece ser posible desprender ésta afirmación, aún en los países socialistas no existe ésta equiparación.

(110) Cfr. IGNACIO BURGOA.- Derecho Constitucional Mexicano. Ob.cit. pág.

(111) Cfr. JORGE WITKER.- Función del Estado en la Economía.- José Fco. Rufiz Massieu y Diego Valadéz.- Ob.cit., pág. 76.

Por nuestra parte afirmamos, que ésta es una forma de propiedad por la cual la nación reconoce y otorga en favor de grupos sociales, derechos de propiedad sobre tierra y aguas en virtud de la ideosincracia indoamericana. (112) Así mismo se encuentran exceptuados de la prohibición de los monopolios porque constituyen sociedades de productores para defender sus intereses o el interés general y que vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales e industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzca y no sean productos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia del gobierno federal o de los estados y previa autorización de las legislaturas respectivas, que obtengan en cada caso.

De esta manera se integra el sistema de economía mixta, la cual bajo la guía del Estado, pretende alcanzar el desarrollo económico, circunstancia que será el vértice para lograr la plena soberanía nacional y el ejercicio de la democracia.

El desarrollo económico, el fortalecimiento de la soberanía nacional y del régimen democrático considerado como los fines de la Rectoría, se analizará en el siguiente inciso, partiendo del concepto de cada uno, así como la relación que guardan entre sí.

3.3. LOS FINES DE LA RECTORIA.

Los fines que el Estado debe alcanzar a través de su facultad rectora están señalados en el artículo 25 párrafo primero de la Constitución. Son el desarrollo económico el fortalecimiento de la soberanía y del régimen democrático del país. Estos fueron incluidos en la Constitución, dentro de las reformas del 3 de Febrero de 1983, y son totalmente acordes con el sistema implantado por los Constituyentes de Querétaro, como se

(112) Cfr. JORGE RUIZ DUEÑAS.-Las Adiciones Constitucionales de Contenido Económico.-La empresa Pública y el Desarrollo.-José Fco. Ruiz Massieu y Diego Valadéz.- Nuevo Derecho Constitucional Mexicano.-Ob.cit.,pág. 139 y 140.

verá más adelante cuando se analicen cada uno.

En el precedente apartado se estudiarán estos fines en el orden en que fueron enunciados.

3.3.1. EL DESARROLLO ECONOMICO.

Se puede considerar éste como un medio para alcanzar otros fines. En esta parte se estudiará cual ha sido la evolución -- del concepto de desarrollo, qué se entiende por tal y cuál es la importancia de alcanzarlo para el proyecto histórico expresado en la Constitución de 1917.

3.3.1.1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

Conforme a la concepción del Estado, incluida en la Constitución de 1917, en éste recayó el compromiso de lograr el desarrollo económico de la Nación. De acuerdo con ésta atribución, corresponde al ente estatal, el uiar los procesos económicos mediante su participación como regulador en la lucha económica.

Teóricamente, el interés por el desarrollo económico en los países capitalistas está vinculado a la difusión de las ideas de John Maynard Keynes, relativas a la regulación de algunos fenómenos económicos, esta teoría tiene la finalidad de - evitar o al menos reducir al máximo, los efectos de la crisis del sistema económico capitalista.

A partir de la difusión de las ideas de Keynes, se suscitó una controversia entre los economistas, mismos que se dividieron en conservadores y progresistas, según a la postura que tuvieron frente al liberalismo económico.

Los que deseaban conservar los principios del liberalismo económico, consideraban que se obtendría la máxima eficiencia y

bienestar, cuando cada uno de los participantes en la producción y consumo, se encuentran posibilitados para luchar por su propio beneficio, es decir, cuando los productores procuren el máximo lucro y los consumidores la más elevada satisfacción.

Por otra parte, los que buscan el progreso del liberalismo -- económico, consideran que la situación actual del sistema económico es frágil, así como peligrosas las consecuencias sociales de la inestabilidad en la producción, debido a que cada vez un número mayor de individuos alcanza menos satisfacción a sus necesidades. Así mismo, consideran ventajosa la posibilidad de control y previsión que en este aspecto prometían -- los instrumentos de la nueva economía, a través de la intervención estatal.

La gran crisis mundial de los años treinta, permitió que se ensayaran las nuevas ideas de Keynes sobre política económica, ya que las recetas ortodoxas habían mostrado una reducida eficiencia para aliviar los males de la depresión.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, en los países adelantados, el crecimiento del sector público había llegado a representar un factor de primordial importancia en la determinación de la producción económica.

Ante la ineficiencia de los medios tradicionales para solucionar las crisis económicas, varios países adoptaron las ideas de Keynes, obteniendo con ello buenos resultados en el diseño de sus políticas económicas, puesto que lograron mantener el crecimiento de sus economías y disminuir consecuentemente, las presiones sociales.

Las medidas utilizadas, generalmente son el gasto público para impulsar el gasto global, así como, su introducción de la programación y planificación, entre otros medios para superar las crisis del capitalismo.

3.3.1.2. EL CONCEPTO DE DESARROLLO ECONOMICO.

Fundamentalmente la idea de desarrollo económico fué propuesta por dos corrientes antagónicas del pensamiento. Unos pugnan por lo que se ha llamado el desarrollismo; ésta corriente nace a mediados del siglo y significó una posición intermedia entre el Capitalismo Liberal y el Socialismo como una forma de salvar al sistema. Donde la participación del rumbo de la economía, así como el ritmo de industrialización, llegando a elevarse como el supremo árbitro en conflictos sociales y económicos.

La segunda corriente propone que el desarrollo económico supone la posibilidad de controlar y racionalizar la evolución de la economía. La expansión capitalista afirma, puede ser más eficiente que en el pasado, aún cuando será inevitablemente superada más adelante por las formas de organización socialista.

Ambas son respuestas a la necesidad de otorgar mejores niveles de vida a mayor número de gentes ante las frecuentes y cada vez más agudas crisis del capitalismo.

Se considera a una sociedad como altamente desarrollada, en la medida que pueda garantizar una igualdad de oportunidad para todos sus ciudadanos en el curso de las diversas circunstancias de su evolución, en relación con las condiciones presentes en cada momento histórico para satisfacer sus necesidades en materia de trabajo, consumo, educación, seguridad social, vivienda y diversiones, entre otros aspectos que puedan proporcionar satisfacción a las necesidades de una sociedad.

Al aumento en la disponibilidad de los satisfactores materiales y el grado en que éstos son puestos a disposición de la mayoría de la población, el país irá alejándose del subdesarrollo demostrando que el origen y dinámica de éste se encuen

tra en la carencia de satisfactores y en su distribución inequitativa.

Existen teorías que niegan que el subdesarrollo sea un antecedente o estado inferior del desarrollo, sino que constituye el reverso de la medalla de éste, y que es una situación inevitable en el crecimiento del capitalismo a nivel mundial.

Para De la Peña, un factor que provoca el subdesarrollo es la vinculación de un país con el exterior, principalmente en la forma económica. Por lo que el principal problema constituye para un país que aspira a lograr el desarrollo, es superar la dependencia del exterior.

En este sentido, con la rectoría estatal se pretende que el país supere la dependencia del exterior y se valga de sus propios medios y recursos. Para alcanzar este fin se transformó el papel del Estado, en un ente capaz de dirigir los procesos económicos con el fin de lograr el desarrollo. (113)

3.3.1.3. MINIMOS DE BIENESTAR RECONOCIDOS POR LA CONSTITUCION.

La Carta de Querétaro estableció con carácter de garantías sociales del país a favor de las clases menos favorecidas del país, mínimos de bienestar, los cuales el Estado debe proporcionárselos sin perjuicio de que los particulares o las clases sociales los alcancen por sus propios medios.

Ante el constante acaparamiento de la tierra por los sectores del poder económico, el Estado proveerá a los campesinos que carezcan de ellas o las tengan en cantidad insuficiente, en la extensión necesaria para su sustento mediante la figura del ejido y del reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la propiedad sobre las tierras y aguas, que por costum-

(113) Cfr. SERGIO DE LA PEÑA.- Ob.cit. pág. 26 a 29.

bre han detentado desde la época precortesiana.

Por otro lado, ante las crecientes necesidades de los trabajadores, la Constitución garantiza derechos en favor de éstos - como son: salario mínimo, como medio para distribuir la riqueza; jornada de ocho horas de trabajo; condiciones de trabajo higiénicas y seguras; seguridad social; vivienda digna y decorosa; entre otros beneficios sociales.

Se estableció en favor de la población de escasos recursos la educación básica gratuita y a muy bajo costo o semigratuita - la media, media técnica y superior. En virtud de que por medio de la educación y la capacitación, se realizará el cambio en el nivel social de la población, lo que redundará en el mantenimiento de la paz social y de encauzar los conflictos dentro del régimen establecido por la Constitución.

Así mismo, se establece como mínimo de bienestar en favor de los consumidores, la prohibición de las prácticas monopólicas para garantizar que los precios de los artículos de uso generalizado no elevaren su precio, quedando fuera del alcance de una clase social o del público en general.

Dentro de este mismo esquema, se dotó de atribuciones al Estado para controlar, encauzar, dirigir y vigilar los procesos económicos hacia los fines sociales, que fueron los propósitos de la revolución, como supuestos para alcanzar la democracia social.

Estos mínimos de bienestar son garantizados por el Estado en el presente como supuestos indispensables para alcanzar el proyecto histórico que contiene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.3.1.4. PROYECTO HISTORICO CONTENIDO EN LA CONSTITUCION DE 1917.

La necesidad de crear un proyecto de vida para los mexicanos obedeció a que el pueblo deseaba cambiar sus condiciones de vida existentes por otras más justas, debido a que la acción estatal realizada por el régimen de Díaz, fué cuestionado por el pueblo, que esperaba del Estado una actividad positiva, ya que era de esperarse de éste, una actividad que tenderá a labrar la felicidad del pueblo y no que protegiera la explotación de la mayoría por una minoría de privilegiados.

Con la Carta de Querétaro se crea una nueva idea de vida para la nación mexicana, misma que se elevó al grado de proyecto histórico. Este proyecto tiene dos vertientes: por un lado, es la negación del régimen liberal, representado por el Porfiriato que causó el atraso y explotación para los campesinos y obreros del país, por el otro en una proyección del futuro, a través de la consecución del bienestar general de la sociedad.

La nación es dueña originaria de las tierras, aguas y espacios del territorio nacional, comprendida la plataforma continental la propiedad privada es transmitida por la nación a los particulares, aquella tiene en todo el tiempo la facultad de imponerle las modalidades que dicte el interés público, con lo cual, le da a la propiedad un carácter social.

En este sentido la Reforma Agraria, es un régimen de orden público, impuesto a la tenencia de la tierra en favor de quien la trabaja, así coexisten la propiedad privada, la comunal y ejidal.

Dentro de este orden de ideas, la nación es la propietaria originaria de los recursos del subsuelo, mismos que quedarán sujetos a fines de la economía nacional, su explotación podrá realizarla por sí o a través de concesiones a particulares en el primer supuesto le permitirá convertirse en un poderoso empresario industrial e inversionista que le permitirá ser el rector del desarrollo económico.

Ante la política seguida por los regímenes liberales en materia económica, de la segunda mitad del Siglo XIX, que entregaron los recursos naturales más importantes a los extranjeros, con el nuevo proyecto histórico, los recursos son reivindicados en favor de la nación cuya explotación se realizará en -- función de los intereses nacionales.

Para la realización de este proyecto, ocupa un lugar de capital importancia el desarrollo económico, pues si se lograra alcanzar éste, se podría realizar el mejoramiento del pueblo en todos los órdenes.

Para la consecución del desarrollo económico participarán los sectores público, social y privado. Constituyendo lo que se ha dado en llamar la economía mixta.

El Estado prestará los servicios públicos para remediar las limitaciones o dependencias que sufren las personas por falta de recursos económicos, ofrecer esos servicios muy baratos para hacerlos accesibles a las clases populares o en muchos casos en forma gratuita, como son algunos servicios de educación y recreación.

A través de estos servicios, el Estado pretende distribuir la riqueza entre el mayor número de ciudadanos, ya que por un lado son fuente de un gran número de empleos y proporciona bienes y servicios a bajos precios, por otro lado, asegura el consumo de bienes y servicios que otorgan las empresas privadas, lo que genera más inversión y empleo en el país.

Este proyecto histórico garantiza en el presente unos mínimos de bienestar para toda la sociedad.

Este proyecto se resume en el concepto de democracia social, que consiste en el constante mejoramiento del pueblo en lo económico, social y cultural y no solamente como un régimen jurídico-político, para lo cual el Estado tendrá un ámbito de com-

petencia amplia para alcanzar dichos fines.

Este proyecto no se formó en un sólo acto, sino que se fue formando a lo largo de la historia de la postrerevolución, es decir, se ha ido construyendo por la idea de que los mexicanos han querido forjarse para su futuro.

3.3.2. FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANIA.

Para analizar la relación que existe entre la soberanía y el desarrollo económico, se debe de partir del estudio del concepto de soberanía.

3.3.2.1. EL CONCEPTO DE SOBERANIA.

Esta implica una capacidad de resolver los conflictos que se susciten en un territorio con carácter definitivo e incluso - con la posibilidad de contravenir al derecho positivo. Este poder no debe entenderse como ilimitado, ya que la autolimitación -entendida como la capacidad de determinarse de un modo autónomo jurídicamente-, no se debe ubicar en los poderes del Estado; porque éstos actúan en ejercicio de facultades recibidas y expresas, por lo tanto, limitadas. Sino que se debe ubicar en el pueblo o nación, quien al hacer uso de tal poder y al momento de constituirse en Estado jurídicamente organizado, expidió una Ley Fundamental o Constitución; en donde se consignó la forma de gobierno, creó los poderes públicos con sus respectivas facultades y reservó en favor de los individuos una zona exenta de la intervención estatal. Por lo que se concluye, que una vez ejercida la soberanía por el pueblo, ésta reside en la Constitución, la cuál no sólo vincula jurídicamente a los órganos que crea, sino también el poder que lo creó. (114)

(114) Cfr. FELIPE TENA RAMIREZ.-Derecho Constitucional Mexicano.-17a.ed., Ed. Porrúa.- México 1980, pág.1 a 11.

El soberano tiene la posibilidad de imponer sus decisiones a todos los habitantes del territorio por su calidad de ente su premo, en virtud de que emana de la más alta fuente de autoridad, el pueblo.

Algunos tratadistas como Tena Ramírez, dividen el concepto de soberanía en dos características; una interior o de supremacía y otra exterior o de independencia.

La supremacía se refiere, a la potestad que el Estado ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro de su territorio, así como el derecho a determinar su forma de gobierno y de regular todos los negocios internos.

La exterior o de independencia, está referida a las relaciones internacionales en donde el poder soberano del Estado, existe sobre la base de igualdad frente a otros Estados; el cual consiste en estar en posesión del poder y los medios que permitan defender sus derechos, realizar sus pretensiones e imponer sus decisiones. (115)

Carré de Malberg sintetiza estas ideas al decir:

"...ninguna potestad superior a la suya en el exterior
ninguna potestad igual a la suya en el interior..." (116)

Lo que significa que dentro del ámbito internacional no habrá un Estado que deba estar por encima de otros, es decir, que cuando exista un estado soberano no dependerá de ninguna manera de otro. En el ámbito interior, no puede existir otra potestad igual a la del soberano, porque en tal sentido, éste dejaría de serlo e incluso corre el riesgo que desaparezca el orden constituido por el soberano.

En éste sentido, el Estado Mexicano actual se encuentra legi-

(115) Cfr. ANDRES SERRA ROJAS.-Ciencia Política.- 4a.ed., Ed. Porrúa, México 1978, pág. 399 y 400.

(116) CARRE DE MALBERG.- Citado por FELIPE TENA RAMIREZ.- Derecho Constitucional.- pág. 6.

timado por su origen revolucionario y popular, conforme al espíritu social que inspiró a los constituyentes, que crearon un Estado de Derecho Social.

3.3.2.2. EL MANTENIMIENTO DE LA SOBERANÍA DEL PAÍS.

Cuando el país decidió ejercer el derecho inalienable y legítimo de regir sus destinos como pueblo libre en lo económico, político y cultural, en 1810 la historia le asignaba a ese movimiento una tarea que cumplir más allá de la simple sucesión del poder respecto a la metrópoli española.

Cuando nace la idea de crear la nacionalidad mexicana en el concierto de naciones, éstas ya se encontraban en proceso de consolidación, por lo que al país le toca alcanzarlas en ese grado de desarrollo, al tiempo que debe liquidar las relaciones feudales internas implantadas en la colonia.

El predominio de los sectores privilegiados por el feudalismo y la no transformación de las relaciones sociales imperantes durante la colonia, impidieron que con la independencia del país alcanzara la consolidación del poder político en manos del Estado, por tanto que éste llegara a ser el soberano.

Esta situación se mantuvo porque la revolución de independencia sólo dirigió su lucha contra el poder político español y no contra los detentadores de las riquezas y de la soberanía, estos sectores eran quienes imponían y deponían gobiernos durante los primeros cincuenta años de vida independiente del Estado Mexicano.

El proyecto histórico nacional independiente tomó forma con la revolución de reforma, considerando como un movimiento progresista, colocándolo en la órbita del capitalismo y mediante el cual el Estado alcanzó el poder soberano después de arrancárselo a las clases privilegiadas del país.

Con el porfiriato el modelo histórico nacional sufrió un cambio radical, ya que por un lado la iglesia conservó parte de su riqueza, mismas que los mantuvo por interpósitas personas; - por el otro, se vinculó con el capital extranjero, entregando los recursos nacionales a éste para su explotación en aras del beneficio de las economías extranjeras con claro perjuicio a la nación.

Estas clases porfirianas al igual que las feudalistas del pasado, no necesitaban de la existencia de la nación independiente para obtener sus beneficios económicos, con lo que se convirtieron en clases antinacionales. Ante este panorama que implicaba una crisis histórica, el país tenía dos caminos para solucionarlos; dejar los destinos del país en manos de los hacendados y políticos porfiristas, hasta la consumación de sus propósitos que parecían implicar la pérdida de la independencia de la nación o borrar del escenario histórico a las -- clases no aptas e incapaces para conducir al país por la independencia y justicia social.

El desarrollo económico es un factor indispensable para que el país pueda hacer efectiva la pretensión de establecer un sistema de vida basado en el constante mejoramiento del pueblo en lo social, económico, político, cultural, es decir, hacer efectivo el proyecto histórico contenido en la Constitución.

Para realización del proyecto histórico, este debe traducirse en acciones de gobierno, las cuales deben de poseer dos características; la primera, es que deben emanar de un gobierno que represente a la mayoría del pueblo, que haya sido electo democráticamente; y la segunda, que beneficien a todos los grupos sociales, esto es posible si los mismos grupos participan de alguna manera en la formulación de las acciones de gobierno, esta situación se realiza a través del sistema nacional de -- planeación. (ver supra 2.3.12)

La soberanía implica también dos cualidades, la de autodeter-

minación y la de autolimitación. La primera consiste en el derecho de mandar en forma inapelable y definitiva, así como también la de hacerse obedecer dentro de un territorio. La autolimitación consiste en la capacidad de fijar las normas a las cuales circunscribe la actividad del Estado. (117)

El Estado como soporte de la soberanía (118), es el creador - supremo de las normas jurídicas y tiene el poder de coacción física legítima, según la cual, el ente estatal debe ser desde el punto de vista del derecho, el poder político supremo y -- desde el punto de vista del poder, el poder político más fuerte para imponerse a las demás organizaciones sociales.

Este poder se deriva del reconocimiento voluntario que se le otorgue al Estado por quienes lo sostienen, tanto a sus principios éticos-jurídicos, como a sus preceptos jurídicos positivos legitimados por aquellos (119); Heller dice al respecto:

"...sólo goza de autoridad aquel poder del Estado a - quien se le reconoce que su poder está autorizado. Su autoridad se basa únicamente en su legalidad en - tanto está fundamentada en la legitimidad. La legitimación del poder del Estado puede ser referida a - la tradición, de suerte que ese prestigio aparezca consagrado por su origen..." (120)

De la cita anterior se desprende, que el poder del Estado se basa en última instancia en la legitimación, en los pueblos civilizados de hoy día, no existe otro modo de legitimación de la autoridad política que la legitimación democrática, en tendiendo por ésta, la justificación inminente del poder del Estado por el pueblo.

(117) Cfr. ANDRES SERRA ROJAS.- Ob.cit. pág. 339 y 400.

(118) Cfr. VICTOR FLORES CLEA.- Ensayo sobre la Soberanía del Estado.- 1a.ed., Ed. UNAM, México 1968, pág. 26.

(119) HERMANN HELLER.- Ob.cit. pág. 264 y 265.

(120) Idem. pág. 262.

3.3.3. EL REGIMEN DEMOCRATICO.

En este inciso se analizará a la democracia partiendo de su caracterización y como forma de legitimar al gobierno y finalmente, analizar la clase de democracia que se implantó con la reforma al artículo 26 de la Constitución.

3.3.3.1. LA CARACTERIZACION DE LA DEMOCRACIA.

Al comienzo de la vida independiente del país, se ejerció lo que se llama una "DEMOCRACIA ARMADA" donde los sufragios se ejercía con los fusiles en los campos de batalla y en lugar de votos de emitían balazos, de éstos procesos triunfaba el candidato vencedor en la lucha armada. (121)

De 1822 a 1857, la nación mexicana tuvo dos golpes de estado, varios cuartelazos y asonadas (ver supra 2.1.1.) que hizo necesaria la dictadura de Díaz para imponer la paz (122). Una paz relativa, porque fué la paz de los sepulcros, lo único que logró fué la agudización de los problemas sociales del país. (123)

Durante todo este período, la legitimidad la otorgaba la fuerza de las armas, así se sucedieron gobiernos todos apoyados -- por la fuerza de los ejércitos, pero nunca reconocidos por la mayoría del pueblo, hasta el estallamiento de la revolución.

Uno de los postulados del régimen impuesto después de la revolución fué el establecimiento de una nueva forma de democracia, la social; entendida ésta como una forma de vida basada en el constante mejoramiento del pueblo en todos los órdenes, además de ser el régimen jurídico-político. (124)

(121) Cfr. JOSE REVUELTAS.-México una Democracia Bárbara.-1a.ed., Ed.ERA, México 1983, pág.6 a 65.

(122) Cfr.EMILIO RABASA. Ob.cit., pág. 114.

(123) Cfr. JORGE SAYEG HELU, Ob.cit. pág. 111.

(124) Cfr. Artículo 3, fracción I, inciso A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para Jorge Castañeda, uno de los mayores éxitos de la revolución consistió en establecer un procedimiento de transmisión del poder presidencial en forma pacífica, ya que durante el primer siglo de vida independiente del país no fué posible establecer. Este procedimiento funcionó cuando el conjunto social se percató y aceptó dos hechos:

" El primero consistió en reconocer quien no era escogido, no podía ser presidente: la elección del presidente saliente era inapelable e irreversible. En segundo lugar, quien era escogido lo era de una vez y para siempre: pasara lo que pasara..." (126)

Esto es, que el grupo gobernante ha establecido un procedimiento pacífico para imponer al Presidente de la República, logrando que el conjunto de la sociedad acepte, queriéndolo o no, - que ese grupo es el único que tiene derecho y la fuerza de seguir gobernando.

Esta práctica se justificaba como un medio para mantener la paz social, sin embargo, si se realiza un juego electoral libre, este transcurriría en completa tranquilidad, uno ganaría y aunque no existe garantía de que alguno de los perdedores - intente modificar el resultado en forma violenta, es probable que pocos mexicanos se sumen a su intento, esto sucedería porque un número cada vez mayor de mexicanos tienen un interés real y propio en mantener la paz y la tranquilidad, así como la continuidad política. (127)

Para el momento en que vive el país, no es posible continuar con esta práctica que resulta ser contraria a cualquier forma democrática de elección. Así se afirma que, éste sistema debe de cambiar para dar lugar a un proceso realmente democrático para que se establezca una contienda electoral limpia, en donde el gobierno no utilice sus recursos con fines políticos, es decir, que la protección, subsidios y la inversión pública,

(126) JOSE REVUELTAS.-México una Democracia Bárbara.-Ob.cit. pág. 56.

(127) Cfr. JORGE CASTAÑEDA.- Ob.cit. pág. 24 a 26.

entre otros instrumentos, no se utilicen con la finalidad de premiar, castigar o destruir a los enemigos del grupo gobernante.

La democracia debe ser introducida a todos los ámbitos de la sociedad, porque en la medida en que se establezca, el pueblo dará la debida legitimación a los gobiernos, a través de su participación activa no sólo en los procesos electorales, sino en todos los actos emanados de dichos gobiernos.

Para la realización de un proceso electoral libre, del cual se pueda obtener un resultado inobjetable por parte del triunfador, que le permita gozar del reconocimiento del pueblo, es necesario que se garanticen determinados derechos, como son: el derecho al voto e información, entre otros.

El derecho a ejercer el voto es reconocido en forma universal como resultado de la participación del pueblo durante la Revolución de 1910, lo mismo que el derecho a ser votado para ocupar un cargo de elección pública. Sin embargo, no es suficiente el reconocimiento y el respeto al derecho al voto para legitimar a un gobierno en forma activa, es decir, para que el voto adquiera el carácter de acto político debe ser un acto razonado, realizable solamente si el sujeto posee un conocimiento, cuando menos elemental de su situación social y del proyecto político de los diferentes partidos contendientes.

Para que los ciudadanos adquieran una conciencia acerca de su situación en la sociedad, es necesario que tenga un nivel de educación básica (texto de primaria), como mínimo indispensable que les permite asimilar la información sobre lo que acontece en el país y en el mundo, así como la propaganda de los partidos. En este sentido su participación será menos factible de manipulación por los centros de poder económico, religioso ó político, que tratarán de orientar por diversos medios la votación a su favor.

Por otra parte, para que los partidos políticos puedan dar a conocer sus programas a los ciudadanos, es necesario que se asegure el acceso a los canales de comunicación en igualdad de circunstancias, a fin de que puedan influir en la opinión pública sin preponderancia de ninguna agrupación ya que todos tendrán el mismo tiempo y espacio.

Así mismo, es necesario que se permita la libre crítica de los actos de gobierno, en este contexto deben garantizarse, no sólo la libertad de expresión, imprenta, asociación y reunión, entre otros derechos, sino que también debe garantizarse la libertad de mostrar la realidad del país a través de imágenes mediante la información.

Para hacer efectivos estos derechos es necesario, no sólo que estén garantizados en la Ley de Organizaciones Políticas y -- Procesos Electorales, sino que debe complementarse con el desarrollo económico, que sea capaz de crear empleos, lo suficientemente remunerados a los ciudadanos para que tengan el tiempo libre necesario que haga posible su participación y -- preparación política.

Por otra parte, para que los actos de gobierno sean legítimos, deben tender no sólo a asegurar a los ciudadanos su participación en la elección de los órganos de gobierno, sino que deben tender a lograr el desarrollo económico, ya que ningún gobierno puede ser legítimo, si la mayor parte del tiempo de los ciudadanos lo ocupan en satisfacer sus necesidades primarias, sin tener tiempo para ocuparse de los asuntos políticos.

Es en este momento donde la democracia y desarrollo económico se interrelaciona, es decir, la rectoría económica del Estado al crear condiciones de bienestar necesarias (desarrollo económico), logrará fortalecer el régimen democrático, ya que los ciudadanos estarán en mejores condiciones de participar en la lucha por el poder político defendiendo sus propios intereses. (128)

(128) Tomado de las notas de Cátedra de Ciencias Políticas del Dr. ELOY - CANTU SEGOVIA, Universidad Anahuac, México 1980-1981.

3.3.3.2. ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL Y LA DEMOCRACIA.

El sistema de planeación democrática que señala el artículo 26 Constitucional, tenderá a lograr la democratización del país, determina que con la participación de los diversos sectores sociales, se incorporarán los reclamos y demandas de estos al plan de programas que en éste sistema se formulen.

Como lo señala el nombre mismo del sistema, se procura que en la planeación participen todos los sectores (se omite la palabra clases) de la sociedad, mediante los foros de consulta popular.

Esta participación del total de la sociedad esta confeccionada para realizar el cambio social profundo, o cuando menos sentar las bases para lograrlo.

Este cambio social debe traer consigo el mejoramiento constante del pueblo en todos los aspectos.

Así mismo, la participación de toda la sociedad se debe a que esta tiene que participar en la toma de decisiones fundamentales del Estado. Siguiendo la idea de que el Estado es el representante de la Nación y que procurará alcanzar un cambio en las estructuras políticas, económicas y sociales del país, a través de la conciliación de los principios de libertad y seguridad de liberalismo con los de justicia e igualdad del socialismo. Así está expresado en la exposición de motivos a la reforma al artículo 26 constitucional. (129)

Para lograr este fin, las clases sociales deben dejar a un lado sus disputas y poner todas sus energías en la consecución de los objetivos nacionales, como son el desarrollo económico y el fortalecimiento de la soberanía, entre otros.

(129) Cfr. Exposición de motivos a las reformas de los artículo 25, 26, 27 fracciones XXIX y XXX, y el 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El espíritu cardenista tendiente a agrupar, organizar y fortalecer a los grupos mayoritarios, se pretende retomar con las reformas a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución, principalmente, en donde se integran como uno de los sectores de la economía mixta con la finalidad de otorgarle la suficiente fuerza para que pueda participar e influir, no solo en el proceso de planeación, sino en todos los ámbitos sociales. El apoyo que el gobierno otorga al sector social para su consolidación, se debe a que aquel requiere cada vez más del apoyo de este sector para continuar con sus esfuerzos en los procesos de planeación. (130)

Dicho apoyo se traduce en última instancia, en un esfuerzo por hacer realmente democrático el proceso de planeación.

La planeación se caracteriza por ser un conjunto de actos que configuran un proceso singular dentro de otro proceso general (131), es decir, que el proceso de planeación forma parte del proceso de toma de decisiones del poder político, pero no constituye el proceso en sí. Por lo que es posible que no tenga relación alguna con las decisiones fundamentales del Estado.

En este sentido, Alberto Saldaña establece que el sistema de planeación implica una politización limitada de este proceso debido a que el grupo gobernante desea mantenerse en el poder.

Esta situación se debe a que este grupo dirigirá el proceso de planeación, conforme al esquema impuesto por ellos y según sus intereses, ya que procurará mantener el control sobre el manejo de la economía y la sociedad.

Con esos instrumentos el grupo gobernante procurará la despolitización de las relaciones sociales como fundamento para lograr la estabilidad política de la sociedad, al lograr que la lucha por el poder se transforme en una simple negociación adminis-

(130) MARCOS KAPLAN.- Ob.cit. pág.23

(131) Idem, pág. 12.

trativa, que permitiría una participación limitada en la toma de decisiones del estado, de los grupos opositores.

La despolitización de los procesos de planeación en particular, y de las relaciones de las diferentes clases sociales, en general es desfavorable para los intereses de la nación, pues da la pauta a una estabilidad social de la cual sólo se obtendría la agudización de los problemas que padece el país como son: injusto reparto de la riqueza, el descenso del nivel de vida de la mayor parte de la población, una mayor dependencia del exterior, entre otros.

Es por esto que una democratización de la sociedad no debe terminar con la simple participación de toda la sociedad en la elaboración de planes y programas, sino que debe ir más allá, hasta replantear los esquemas en que aquellos se realicen, que les permitiría una mayor participación en la toma de decisiones que afecten a todo el país.

En la actualidad y tal como está plasmado en el artículo 26 de la Constitución, en el Sistema Nacional de Planeación, no existe la obligación de incluir los reclamos de la sociedad en los planes y programas que se elaboran dentro de éste.

Esta situación plantea la necesidad de modificar el régimen jurídico dentro del cual se realiza la planeación en México, principalmente porque una auténtica planeación democrática, debe contener las demandas de todos los sectores que componen la sociedad y no los de un solo grupo por fuerte o importante que sea.

De esta manera, éste artículo debería reformarse para hacer obligatoria la inclusión de los reclamos y demandas de los sectores sociales en los planes y programas que se elaboren dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrático.

Por otra parte, la Ley de Planeación debe reformarse para otorgar

gar al Congreso de la Unión la facultad de aprobar y controlar el Plan Nacional de Desarrollo y las acciones que se realicen para dar cumplimiento a dicho instrumento.

Se propone que sea este cuerpo el encargado de realizar esas tareas en virtud de que en ese órgano se considera el representante de la soberanía nacional, así mismo, porque es el lugar donde se realizan las luchas de ideas entre los partidos políticos que representan, tanto a las mayorías como a las minorías de la sociedad mexicana.

Quedaría reservado a los foros de consulta popular las tareas de formular y evaluar los planes y programas, mediante la discusión de los proyectos que representantes de los sectores sociales presenten en los foros correspondientes.

Para realizar frecuentemente éstas labores se debería legislar sobre el funcionamiento de estos foros, como sería respecto a su composición: período de labores, requisitos para cesionar, entre otras materias.

De no realizarse estas formas, la Rectoría del Estado seguirá siendo la expresión de la voluntad del grupo político gobernante y no de la voluntad nacional, como quedó plasmado en la exposición de motivos de las reformas a la Constitución el 3 de Febrero de 1983, objetivo que se lograría con las modificaciones al marco normativo urgente.

CONCLUSIONES.

1. Las transformaciones que ha sufrido el Estado moderno, se originaron principalmente en los reclamos y requerimientos de la sociedad para obtener mejores condiciones de vida. A partir de éstos, el Estado, de ser un simple espectador o gendarme con atribuciones simplemente para mantener y conservar el orden, la seguridad y salubridad pública, ha evolucionado con la tendencia a erigirse como un poderoso agente capaz de conducir los procesos sociales y económicos del conjunto de la sociedad. Estas transformaciones del Estado, también recibieron la influencia del cambio en la concepción del Derecho, que pasó de defender valores individuales para personas sin contacto con la realidad, hasta llegar a tutelar los valores de las clases menos favorecidas en la lucha económica.
2. Durante el proceso histórico de consolidación del Estado Mexicano, se enfrentaron dos tendencias sociales que han buscado propiciar la mejoría de las condiciones de vida del pueblo: una de carácter individualista y la otra, social. La primera dominó durante el Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857 y la segunda en el de 1916-1917. Estas tendencias influyeron fuertemente en el carácter, finalidad y marco de competencia del Estado que se constituyó con cada una de éstas Cartas Magnas. Del mismo modo, la influencia de dichas tendencias se dejó sentir en la concepción del Derecho, creado durante la vigencia de la Carta de 1857, predominó la concepción liberal del Derecho; y con la vigente de 1917, predomina la social.
3. La Constitución vigente establece un régimen de Derecho en el cual el Estado posee un conjunto de atribuciones que le permiten intervenir en los procesos económicos y sociales, con el carácter de rector de los mismos, ya que

se le considera como el ente capaz de realizar los papeles de planeador y empresario, merced a los recursos de que dispone y a que se le atribuye la representación de la nación. De ésta forma, el Estado está facultado para conducir a la sociedad según las atribuciones expresadas en los artículos 3, 5, 25, 26, 27, 28, 123 y 131, principalmente.

4. El poder rector del Estado, lo ejerce el grupo político - que asumió el poder como resultado de la lucha armada, -- iniciada en 1910, bajo la influencia de dos grandes compromisos. El primero con los grupos campesinos y obreros para brindarles una mejor perspectiva de vida en virtud - del apoyo al constitucionalismo durante la Revolución, -- compromiso que le dá el carácter popular al régimen establecido con la Carta Magna de 1917. El segundo, con la - formación de un grupo de empresarios como requisito para que el país alcance el desarrollo económico dentro del -- sistema capitalista. Este doble compromiso colocó al Estado en una disyuntiva, o beneficiaba a las masas de campesinos y obreros, o a los inversionistas privados. Esta - se ha resuelto en favor de este último grupo con el afán de alcanzar el desarrollo económico, en detrimento del - primer grupo. No obstante que las denominadas garantías sociales quedaron plasmadas en nuestra Constitución, éstas no se han llevado a la práctica, en virtud de que no existe un procedimiento que permita hacerlas efectivas.

5. El Estado Mexicano, para alcanzar el desarrollo económico, deberá conducir la participación de todos los sectores de la sociedad con el fin de hacer posible la satisfacción - de las necesidades actuales del pueblo en todos los aspectos. Situación que permitirá al país contar con los recursos necesarios para poder ejercer sus derechos y hacer valer sus pretensiones, tanto en el ámbito interno como - en el externo. Por otra parte, el desarrollo económico -

permitirá la estabilidad social necesaria para que se realicen las prácticas electorales para el cambio de los poderes públicos, así como la posibilidad de que los electores y las organizaciones políticas, posean mejores y mayores recursos para participar en las elecciones, lo que redundará en una mejor representación popular y mayor legitimación de los actos del gobierno.

Asimismo, el desarrollo económico facilitará una mejor -- distribución del ingreso y la riqueza, al permitir que se desconcentre el poder económico, para lo cual los beneficios del desarrollo se deberá distribuir en salarios y -- servicios públicos, lo que permitirá un mejoramiento constante en el nivel de vida del pueblo.

6. La participación de la sociedad para alcanzar el desarrollo económico, de conformidad con nuestro marco jurídico vigente, se realiza a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática, mediante éste, el actual grupo gobernante pretende conservar el poder político en sus manos, ya que intentará transformar la lucha por este poder en una negociación de carácter administrativo. Este intento se realiza a través de los foros de consulta popular, en los cuales sólo se consulta a la sociedad sobre sus necesidades pero no se le otorga ninguna participación en la formación y aprobación definitiva del Plan Nacional de Desarrollo. De la misma manera, dentro del Sistema de Planeación, se otorga una participación limitada al Congreso de la Unión, el cual sólo puede emitir opiniones al plan elaborado por el Ejecutivo Federal, pero no tiene ninguna atribución para intervenir en la formulación y aprobación de dichos planes. De ésta forma, una vez aprobado el --- plan, no existe forma de impugnarlo.
7. El ejercicio de la rectoría estatal, será democrática si los representantes de los sectores sociales participan --

efectivamente, no sólo en la formulación y aprobación de los planes y programas, sino también en el control y evaluación de los mismos. Por tal motivo, deben hacerse adecuaciones al marco jurídico vigente, así el artículo 26 Constitucional, deberá reformarse para hacer obligatoria la inclusión de las demandas y requerimientos de los sectores sociales en los planes y programas que se elaboren en el Sistema Nacional de Planeación.

La Ley de Planeación debería reformarse para dejar al Congreso de la Unión, la labor de aprobación y control de los planes, por se éste cuerpo el representante de la soberanía nacional, así como también el lugar donde tienen verificativo la lucha de las ideas políticas que sostienen tanto las mayorías como las minorías. Asimismo, se debería legislar en materia de funcionamiento de los foros de consulta popular, para dejar a éstos las tareas de formulación y evaluación.

5.- BIBLIOGRAFIA

1. Bazañez, Miguel.-Lucha por la Hegemonia en México.
2a. Ed.-Edit. Siglo XXI.
México, 1982.
2. Benitez, Fernando.-Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana.
Tom. III El Cardenismo, 1a. Ed.-F.C.E.
México, 1984.
3. Birgoa, Ignacio.-Garantías Individuales.
14a. Ed.- Edit. Porrúa, S.A.
México, 1981.
4. Burgoa, Ignacio.-Derecho Constitucional Mexicano.
3a. Ed.- Edit. Porrúa, S.A.
México, 1979.
5. Cardiel Reyes, Raúl.-Curso de Ciencia Política.
1a. Ed.- Edit. Porrúa, S.A.
México, 1978.
6. Cardiel Reyes, Raúl.-La Filosofía Política del México Actual.
1a. Ed.- Edit. U.N.A.M.
México, 1980.
7. Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge.-Derecho Constitucional.
1a. Ed.- 1a. Reimp., U.N.A.M.
México, 1983.
8. Carrillo Castro, Alejandro.-Reforma Administrativa en México
co, (1821 - 1917).
4a. Ed.-Edit. Porrúa, S.A. Vol. I.
México, 1980.
9. Cuadra, Héctor.-Reflexiones sobre el Derecho Económico, en -
Cuadra, Héctor. Et . al II, Estudios de Dere-
cho Económico.
1a. Reimp. 1a. Ed.- Edit. U.N.A.M. Vol. I.
México, 1980.
10. Cuadra, Héctor.-Vicisitudes del Derecho Económico en México a-
partir de 1917, en Cuadra, Héctor.-Estudios de
Derecho Económico.
1a. Ed.- Edit. U.N.A.M. Vol. II
México, 1977.
11. Curiel Buenfield, José Luis.-Porqué el Derecho es el Rector del
Orden Económico, Et. alII, X Con-
greso Mundial Ordinario de Filoso-
fía del Derecho y Filosofía Social.
1a. Ed.- Edit. U.N.A.M. Vol. I
México, 1981.

12. Díaz Soto y Gama, Antonio.-La Cuestión Agraria en México.
2a. Ed.-Edit. Caballito.
México, 1976.
13. Diccionario Enciclopédico Básico.
7a. Ed.-Edit. Barsa.
Barcelona, 1979.
14. Flores Olea, Victor.-Ensayo sobre la Soberanía del Estado.
1a. Ed.-U.N.A.M.
México, 1960.
15. Fraga, Gabino.-Derecho Administrativo.
2a. Ed.- Edit. Porrúa, S.A.
México, 1980.
16. Galindo Ayuda, Fernando.-La Cuestionabilidad de la Consideración del Derecho como Principio Rector de la Sociedad, durante el Congreso Mundial Ordinario de Filosofía del Derecho Social.
1a. Ed. Edit. U.N.A.M.
México, 1981.
17. González Uribe, Hector.-Estado Social e Implantaciones Tributarias.
Revista Tribunal Fiscal de la Federación.
18. Gutemal, Michel.-Capitalismo y Reforma Agraria.
8a. Ed.-Edit. Era.
México, 1981.
19. Hallett Carr, Eduard.-La Nueva Sociedad (Trad. Antonio Garza Garza).
1a. Ed.- Reimp.- Edit. F.C.E. Serie Breviarios.
México, 1979.
20. Hansen, Roger.-La Política del Desarrollo Mexicano.
13a. Ed.- Edit. Siglo XXI.
México, 1983.
21. Hauriou, Andrade.-Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. (Trad. José Antonio González. Casanova)
4a. Ed.- Edit. Ariel.
España, 1971.
22. Heller, Herman.-Teoría del Estado (Trad. Luis Toribio).
9a. Reimp.- Edit. F.C.E.
México, 1983.
23. Kaplaw, Marcos.-Sociedad, Política y Planificación en América Latina.
1a. Ed.- U.N.A.M.
México, 1980.

24. Lewis, A.A.-La Planificación Económica.
1a. Reimp.- 2a. Ed.- Edit. F.C.E.
México, 1978.
25. Leal, Juan Felipe.-La Burguesía y el Estado Mexicano.
11a. Ed.- Edit. Caballito.
México, 19
26. López Portillo, José.-Génesis y Teoría General del Estado Mo-
derno.
1a. Ed.- Edit. Porrúa, S.A.
México, 1975
27. Madrid, Miguel de la.-Pensamiento Económico de la Constitución
de 1857.
2a. Ed.- Edit. Porrúa, S.A.
México, 1932.
28. Mendieta y Núñez, Lucio.-El Derecho Social.
3a. Ed.- Edit. Porrúa, S.A.
México, 1980.
29. Margadant, Guillermo.-Introducción al Estudio del Derecho Mexi-
cano.
3a. Ed.- Edit. Esfinge.
México, 1978.
30. Montenegro, Walter.-Introducción a las Doctrinas Político Econó-
micas.
3a. Ed.- 1a. Reimp.- Edit. F.C.E.
México, 1983.
31. Myrdal, Gunnar.-El Estado del Futuro (Trad. Florentino M. Torner).
1a. Ed - Edit. Siglo XXI.
México, 1977.
32. Novoa Monreal, Eduardo.-El Derecho como Obstáculo al Cambio So-
cial.
2a. Ed.- Edit. Siglo XXI.
México, 1977.
33. Novoa Monreal, Eduardo.-Evolución del Derecho de Propiedad ante
los textos Constitucionales Latinoameri-
canos, en marcos Kaplan, Et Alii Estu-
dios de Derecho Económico. Vol. III
1a. Ed.- U.N.A.M.
México, 1988.
34. Padilla Aragón, Sergio.-México, Desarrollo con Pobreza.
6a. Ed.- Edit. Siglo XXI.
México, 1979.
35. Padilla Aragón, Sergio.-México hacia el Crecimiento con Distribu-
ción del Ingreso.
1a. Ed.- Edit. Siglo XXI.
México, 1981.

36. Peña, Sergio de la.-La Formación del Capitalismo en México.
9a. Ed.- Edit. Siglo XXI.
México, 1982.
37. Peña, Sergio de la.-El Antidesarrollo de América Latina.
9a. Ed.- Edit. Siglo XXI.
México, 1981.
38. Porrúa Perez, Francisco.-Teoría del Estado.
1a. Ed.- Edit. Porrúa, S.A.
México, 1977.
39. Rabasa, Emilio.- La Constitución y la Dictadura.
5a. Ed.- Edit. Porrúa, S.A.
México, 1976.
40. Rangel Couto, Hugo.-Derecho Económico.
2a. Ed.- Edit. Porrúa, S.A.
México, 1982.
41. Revueltas, José.-Ensayos Sobre México.
1a. Ed.- Edit. Era.
México, 1985.
42. Revueltas, José.-México: Una Democracia Bárbara.
1a. Ed.-Edit. Era.
México, 1983.
43. Rossean, Juan Jacobo.-El Contrato Social. (Trad. Ignacio de Llorens).
1a. Ed.- Edit.- Editores Unidos.
México, 1982.
44. Rufz, Eduardo.-Derecho Constitucional.
1a. Reimp. 2a. Ed.- Edit. U.N.A.M.
México, 1978.
45. Rufz Massieu, José Fco. y Valadéz, Diego.-Nuovo Derecho Constitucional Mexicano.
1a. Ed.- Edit. Porrúa, S.A.
México, 1985.
46. Saldaña, Alberto.-El Estado en la Sociedad Mexicana.
1a. Ed.- Edit. Porrúa, S.A.
México, 1981.
47. Sayeg Hlou, Jorge.-Historia del Derecho Constitucional.
1a. Ed.- Edit. U.N.A.M.
México, 1978.
48. Serra Rojas, Andrés.-Ciencia Política.
4a. Ed.- Edit. Porrúa, S.A.
México, 1978.
49. Serra Rojas, Andrés.-Derecho Administrativo.
6a. Ed.- Edit. Porrúa, S.A. Tomo II.
México, 1974.

50. Serra Rojas, Andrés.-Derecho Económico.
1a. Ed.- Edit. Porrúa, S.A.
México, 1981.
51. Tena Ramírez, Felipe.-Derecho Constitucional.
52. Tena Ramírez, Felipe.-Leyes Fundamentales de México 1808-1982.
11a. Ed.- Edit. Porrúa, S.A.
México, 1982.
53. Vallarta, Ignacio.-Vallarta en la Reforma.
1a. Reimp.- 1a. Ed.- Edit. U.N.A.M.
México, 1979.
54. Witker, Jorge.-Derecho Económico.
19a. Ed.- Edit. U.N.A.M.
México, 1980.
55. Witker, Jorge.-Derecho Económico.
s/Ed.- Edit. Harla.
México, 1985.
56. White, Eduardo.-El Derecho Económico en los países del Tercer Mundo. En Cuadra, Héctor. et. alII, en estudios de Derecho Económico.
1a. Ed.- Edit. U.N.A.M.- Vol. II
México, 1977.
57. Zermeño, Sergio.-México: Una Democracia Utopica.
2a. Ed.- Edit. Siglo XXI.
México, 1981.

6.- LEGISLACION CONSULTADA

1. Texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, tomada de los archivos del Congreso de la Unión.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Diario Oficial, 1983.
3. Ley de Expropiación, México Andrade, 1976.
4. Ley de Planeación, Secretario de Programación y Presupuesto, México, 1983.
5. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, México, Andrade, 1979.
6. Ley Federal de las Entidades Paraestatales, México, Diario Oficial de la Federación, 14 de mayo, 1986.
7. Ley Federal de Protección al Consumidor, Instituto Nacional del Consumidor, México, 1985.
8. Ley General de Deuda Pública, México Andrade, 1977.
9. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México Porrúa, 1984.
10. Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, México Andrade, 1977.
11. Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, México Andrade, 1977.
12. Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, México Andrade, 1977.