

RAFAEL MUÑOZ FRAGA

DERECHO ECONÓMICO

PRÓLOGO
RUPERTO PATIÑO MANFERRER



EDITORIAL
PORRÚA
MÉXICO



FACULTAD
DE DERECHO
UNAM

DERECHO ECONÓMICO

RAFAEL MUÑOZ FRAGA

LICENCIADO EN DERECHO, LICENCIADO EN ECONOMÍA Y MAESTRO DE DERECHO POR LA UNAM; ASIMISMO, DIPLOMADO EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN Y DIPLOMADO EN SISTEMAS NACIONALES DE FORMACIÓN PROFESIONAL (OIT-ONU). PROFESOR DEL SISTEMA ESCOLARIZADO, ABIERTO Y A DISTANCIA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM. ES MAESTRO POR OPOSICIÓN DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM E IMPARTE LAS MATERIAS DE DERECHO ECONÓMICO; TEORÍA ECONÓMICA; TEORÍA DEL ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.

DERECHO ECONÓMICO

PRÓLOGO DE
RUPERTO PATIÑO MANFFER



EDITORIAL
P O R R Ú A
AV. REPÚBLICA
ARGENTINA, 15

FACULTAD DE
D E R E C H O
U N A M



MÉXICO, 2011

Derechos reservados, © 2011 por
Rafael MUÑOZ FRAGA

Las características de esta edición son propiedad de
EDITORIAL PORRÚA, S.A. de C.V. — 8
Av. República Argentina, 15, 06020 México, D.F.

Queda hecho el depósito que marca la ley

ISBN 978-607-09-0622-0

IMPRESO EN MÉXICO
PRINTED IN MEXICO

Para:

Siuli;
Pau;
Mariana;
y
Rafa

Con el amor de siempre
y
para siempre.

Ciudad Universitaria, Invierno 2010.

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS XVII
PRÓLOGO XIX
INTRODUCCIÓN XXIII

PRIMERA PARTE
TEORÍA DEL DERECHO ECONÓMICO

CAPÍTULO PRIMERO
CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL
DERECHO ECONÓMICO

I. La realidad económica y su expresión normativa 3
II. Definición del Derecho Económico 8
III. Objeto del Derecho Económico 10
IV. Sujetos del Derecho Económico 11
V. Características del Derecho Económico 11
VI. Otros conceptos. 12
 1. El Derecho de la Economía 13
 2. La Economía del Derecho 14
VII. El Derecho Económico y su relación con otras ciencias 15
 1. Filosofía 15
 2. Ciencia Política 15
 3. Sociología. 16
VIII. Resumen 16
IX. Actividades de aprendizaje 18

CAPÍTULO SEGUNDO
EL DERECHO ECONÓMICO: SU RELACIÓN
Y DISTINCIÓN CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO

I. El Derecho Económico y el Derecho Privado 20
II. El Derecho Económico y el Derecho Público. 22
III. El Derecho Económico y el Derecho Social. 24

IV. El Derecho Económico Interno	24
V. El Derecho Económico Internacional.	25
VI. Resumen	25
VII. Actividades de aprendizaje	27

CAPÍTULO TERCERO EL ESTADO Y EL DERECHO ECONÓMICO

I. ¿Qué es el Estado?	29
II. Tipos de Estado y formas de gobierno	30
III. El Estado y sus elementos.	38
1. Población	39
2. Territorio	40
3. Gobierno	41
4. El orden jurídico	42
5. Soberanía	42
IV. El Estado y sus fines	44
1. La seguridad	45
2. La justicia	45
3. El bienestar	47
V. La evolución del rol del Estado	49
VI. Resumen	50
VII. Actividades de aprendizaje	51

CAPÍTULO CUARTO APARICIÓN Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO ECONÓMICO

I. El dilema de la intervención del Estado en la economía	57
II. El dilema de la propiedad de los medios de producción	62
III. El dilema de la distribución de la riqueza.	64
IV. Resumen	65
V. Actividades de aprendizaje	66

CAPÍTULO QUINTO LOS SISTEMAS ECONÓMICOS Y SU DERECHO ECONÓMICO

I. El Derecho Económico en el Sistema Capitalista	68
II. El Derecho Económico en el Sistema Socialista.	69
III. El Derecho Económico en el Sistema de Economía Mixta	72
IV. Resumen	73
V. Actividades de aprendizaje	76

CAPÍTULO SEXTO FORMAS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

I. Concepto de participación o intervención del Estado en la economía	77
II. La planeación de la economía	81
III. La promoción y el fomento económico	84
IV. La orientación económica.	85
V. La regulación económica	87
VI. La conducción económica (rectoría).	92
VII. La intervención o el control total.	93
VIII. La participación de la sociedad en la conducción económica	94
IX. Resumen	95
X. Actividades de aprendizaje	96

SEGUNDA PARTE EL DERECHO ECONÓMICO MEXICANO

CAPÍTULO SÉPTIMO EL CONTENIDO JURÍDICO-ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

I. Desarrollo Histórico de la Norma Constitucional Mexicana en materia económica.	100
II. Estructura jurídico-económica del Estado mexicano.	103
III. El “capítulo económico” de la Constitución.	105
IV. Principios jurídicos en materia económica derivados del Artículo 133 Constitucional	108
V. Resumen	110
VI. Actividades de aprendizaje	111

CAPÍTULO OCTAVO LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ECONÓMICO MEXICANO

I. Democracia	113
II. Bienestar	114
III. Libertad de profesión	115
IV. Libertad de asociación	116
V. Libertad de tránsito	117
VI. Economía Mixta	118

VII	Rectoría del Estado	120
VIII	Planeación democrática	123
IX	Nacionalismo económico	127
X	Libre mercado	128
XI	No monopolios	133
XII	Formas de propiedad	134
XIII	Distribución de la riqueza	141
XIV	Resumen	146
XV	Actividades de aprendizaje	148

CAPÍTULO NOVENO ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO MEXICANO

I.	Ámbito Federal	153
1.	Facultades del Congreso de la Unión en Materia Económica	153
2.	Facultades del Ejecutivo Federal en Materia Económica	156
II.	Ámbito Local	158
1.	Facultades de los Congresos Locales en Materia Económica	160
2.	Facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en Materia Económica	160
3.	Facultades de los Ejecutivos Locales en Materia Económica	162
III.	Ámbito Municipal	162
IV.	Resumen	163
V.	Actividades de aprendizaje	165

CAPÍTULO DÉCIMO LA RECTORÍA DEL ESTADO SOBRE LOS RECURSOS NATURALES Y LAS ÁREAS ESTRATÉGICAS Y PRIORITARIAS

I.	Recursos naturales	170
II.	Desarrollo sustentable	173
III.	Formas de aprovechamiento	173
IV.	Áreas estratégicas	175
V.	Áreas prioritarias	177
VI.	Legislación secundaria	178
1.	Petróleo y demás hidrocarburos	179
2.	Energía Eléctrica	183
3.	Energía Nuclear	186
4.	Aprovechamiento de las aguas nacionales	187
5.	Recursos Forestales	189

6. Recursos Minerales	190
7. Tierra	191
8. Zona Económica Exclusiva	193
VII. Resumen	194
VIII. Actividades de aprendizaje	196

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO FORMAS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

I. Plan Nacional de Desarrollo	199
II. Promoción y fomento	202
III. Orientación	206
IV. Regulación	209
1. Regulación Constitucional	209
2. Regulación secundaria	218
V. Conducción total o Rectoría	219
VI. Los conflictos de la intervención	224
VII. Resumen	225
VIII. Actividades de aprendizaje	227

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

I. La política social	229
II. La política financiera	231
III. La política monetaria	238
IV. La política de fomento industrial y comercial	240
V. La política de desarrollo rural	242
VI. La política de desarrollo regional	245
VII. La política de fomento a las exportaciones	247
VIII. Resumen	250
IX. Actividades de aprendizaje	253

CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO LOS TRATADOS INTERNACIONALES

I. Generalidades de los Tratados Internacionales	256
II. Jerarquía del Artículo 133 Constitucional	258
III. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. TLCAN	260

IV. El Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea. TLCUE	263
V. Otros Tratados y Acuerdos comerciales	267
VI. Resumen	268
VII. actividades de aprendizaje	270

CAPÍTULO DÉCIMO CUARTO LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA DE DERECHO ECONÓMICO

I. La negociación, la mediación, la conciliación y el arbitraje .	273
1. Consumidores	279
2. Usuarios de la banca.....	284
3. Monopolios y competencia desleal.....	286
II. La vía administrativa.....	292
III. La vía jurisdiccional	294
1. El ámbito Local.....	295
2. El ámbito Federal	296
3. Juicio de Amparo	297
IV. Solución de conflictos en los tratados de libre comercio. ...	298
V. Resumen	302
VI. Actividades de aprendizaje	304

CAPÍTULO DÉCIMO QUINTO MÉXICO EN LA GLOBALIZACIÓN

I. Antecedentes y concepto.....	305
II. México en la globalización	308
III. La globalización del Derecho	310
IV. Las instituciones de la globalización	312
1. Banco Mundial. (BM)	313
2. Fondo Monetario Internacional. (FMI)	317
3. Organización Mundial de Comercio. (OMC).	319
4. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)	323
V. Bloques económicos	325
VI. Globalización y soberanía.....	327
VII. Resumen	329
VIII. Actividades de aprendizaje	331
BIBLIOGRAFÍA PRIMERA PARTE	333
BIBLIOGRAFÍA SEGUNDA PARTE	335

AGRADECIMIENTOS

Este apartado, debería ser el más amplio del presente libro, porque, en realidad, uno nunca termina de agradecer y reconocer que los resultados positivos son la consecuencia directa de la intervención de muchas personas en el aprendizaje permanente que es la vida; sin embargo, trataré de ser prudente con el tiempo de los lectores; es así que me limitaré lo más posible, solicitando, anticipadamente, una disculpa por omisiones, verdaderamente, involuntarias.

En primer lugar, quiero agradecer a mis —ya muchos— alumnos, porque el compromiso con ellos me ha demandado una superación constante, sin dejar de reconocer que más de uno me ha hecho dudar de mis afirmaciones contundentes que la cátedra reclama; así mismo, el presente libro debería estar, y no lo está, de citas de mis jóvenes discípulos. Por ello también una disculpa.

Sin duda, mi gratitud eterna a la Universidad Nacional Autónoma de México, que me ha enseñado importantes temas dentro y fuera de las aulas. En ella reconozco un verdadero instrumento de justicia social, la única capaz de cambiar, para bien, la vida de un joven. En particular a las Facultades de Economía; Ciencias Políticas; y Derecho, por las que he tenido el honor de transitar.

Ahora bien, la publicación de este libro es producto de un esfuerzo ajejo y sostenido de la Facultad de Derecho y de Editorial Porrúa, que han construido casi toda la literatura de la Ciencia Jurídica en español.

Mi agradecimiento, por su apoyo incondicional y totalmente respetuoso, al señor director de la Facultad de Derecho, Dr. Ruperto Patiño Manffer, que además me honró con el Prólogo de esta obra. A sus incansables colaboradores: Dra. Alma de los Ángeles Ríos; Mtra. María Elena Orta; Dra. Margarita Velázquez y el Mtro. Jimi Alberto Montero.

A mis queridos amigos y colegas: José Raúl Armida Reyes, Rosenda Cascante, Héctor Flores Santana y Antonio Cervera Sandoval,

que con nuestras reiteradas conversaciones fueron definitivos en el contenido y forma de este libro.

La captura y revisión del documento final estuvo en las manos de tres espléndidas damas: Isabel Gómez Silva; Wendy Vega Madrid; e Itzel Guevara López.

Muchas gracias.

Ciudad Universitaria, Invierno 2010.

PRÓLOGO

Inicio esta breve nota para presentar esta obra intitulada *Derecho económico* con una reflexión sobre el lugar que la economía ocupa en los estudios del derecho; ello, debido a que aún cuando su ejercicio profesional requiera una formación especializada, es innegable que el derecho y considero, lo mismo ocurre con la economía, se comprenden y explican de manera más profunda y completa, si se les estudia de manera inter y trans disciplinaria.

Esto no es un lujo, ni un afán académico, es la necesidad de desarrollar las capacidades de los estudiantes y estudiosos para solucionar los problemas de nuestro tiempo. Es innegable que la situación actual a la que nos enfrentamos los abogados nos exigen una amplia comprensión no sólo del fenómeno jurídico, que aunque vasto en sus propios y disímiles modos de existir, son sin duda, sus relaciones con la política (en especial en el ámbito internacional) y con la economía (sobre todo en la época de la globalización), las que mayor importancia y auge han adquirido en las últimas décadas. En especial, el estudio de los fenómenos económicos adquieren un lugar privilegiado sobre todo a partir del proceso de integración a la economía mundial que nuestro país ha tenido desde la década del ochenta; cuyas expresiones legales son los tratados, convenios y acuerdos comerciales, y cuyos impactos transforman no sólo la economía nacional, sino al sistema normativo y sus instituciones.

Por lo que en esta época resulta evidente que cuando se pretenden comprender y explicar las conductas de los sujetos de derecho, así como las de los Estados en sus muy diversas maneras de relacionarse; el conocimiento del derecho y la economía son imprescindibles. Es esto lo que ha motivado que en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México dediquemos una especial atención al estudio de los temas jurídico-económicos. El propósito que nos anima a ello es el de explicar los fenómenos económicos y cómo estos se realizan dentro del marco normativo jurídico. Tal y como se establece en el objetivo general de la materia en el plan de estudios vigente:

[El alumno] Analizará y vinculará los problemas económicos, sociales y políticos entre sí con el marco jurídico. Asimismo identificará y explicará el fundamento constitucional de la política económica, la función del Estado como rector de la economía, los sujetos del Derecho Económico y la función que tienen en la transformación estructural de la sociedad, destacando el sentido humanista de la política económica.

Para lograr ello, es menester que las obras sobre esos temas faciliten su estudio, y enseñanza, y que permitan a los alumnos pensar las soluciones los problemas de nuestro tiempo. Es esta la circunstancia en la que se da a conocer al público esta obra, intitulada *Derecho económico*. En ella, el lector encontrará en su primera parte la Teoría del derecho económico, tanto en sus alcances teóricos, como en su sentido práctico. En los seis primeros capítulos que la integran, se realiza una abstracción del fenómeno económico en las diversas sociedades y formas de organización económica, a partir de ello, se explica la aparición, evolución, y ámbitos de aplicación del derecho económico. Es de destacar que el autor sostiene como uno de sus argumentos principales, que el centro, o esencia del derecho económico reside en la presencia del Estado, en la injerencia que tiene en los hechos y vida económica a través de su intervención, orientación e instrumentación de las políticas públicas y decisiones que inciden en la vida de sus gobernados. Es un hecho que en la mayoría de las sociedades modernas el Estado ha asumido la responsabilidad de la conducción económica para alcanzar ciertos niveles de bienestar, y aunque esto ha ocurrido tanto en las economías liberales, en las centralmente planificadas y en las mixtas; es también evidente, que ese papel protagónico del Estado se ha visto disminuido o empequeñecido debido al crecimiento de los grandes capitales y poderes fácticos, lo cual hace necesario repensar y explicar los fenómenos actuales. Es por ello que el Maestro Muñoz Fraga nos propone redefinir la posición política y económica del Estado en tres temas cruciales: 1) los alcances de la intervención del Estado en la economía; 2) actualizar nuestra explicación sobre las diversas formas que han adquirido el derecho de propiedad y el de los medios de producción; y 3) el de la distribución de la riqueza en la sociedad.

En la segunda parte de la obra el lector encontrará el desarrollo histórico de nuestras normas constitucionales, proceso en el que se destaca la injerencia que los poderes fácticos han tenido en el diseño institucional del Estado mexicano, así como en sus políticas económicas. También desde una interpretación actual del artículo 133 de

nuestra Constitución, se dedica especial atención a los tratados de libre comercio que nuestro país ha celebrado, así como a sus efectos, en especial en temas tan importantes como: democracia, bienestar, economía, rectoría el Estado, derechos de libertad, derechos de propiedad, etc. Esta reflexión es pertinente, si concedemos que nuestro país ha sido una de las naciones que con mayor entusiasmo ha suscrito y formado parte de una gran mayoría de tratados, acuerdos, convenios y otros instrumentos legales de carácter internacional.

Otro de los temas que se desarrolla en esta obra, es el de la solución de controversias en materia económica, en la que el autor nos propone indagar sobre las formas no jurisdiccionales de solución de conflictos entre los agentes económicos: negociación, mediación, conciliación y arbitraje; los cuales son muy recurridos, aunque con poca eficacia. También se explican cómo en el ámbito administrativo se dirimen las controversias, y por supuesto, en el jurisdiccional.

La obra concluye precisamente con el problema más acuciante de las últimas décadas, el de la globalización, lugar en el que se reflexiona sobre la conveniencia de la 'política neoliberal como estrategia de desarrollo', así como el de la existencia de una democracia formal o electoral, y su incidencia en la vida económica de nuestro país.

Sin afán de entretener más al lector, pongo en sus manos esta obra intitulada *Derecho económico*, debida a la pluma del Maestro Rafael Muñoz Fraga, académico de la Facultad de Derecho de la UNAM, quien con ello contribuye a la labor permanente de construir el conocimiento jurídico de actualidad y facilitar el proceso de enseñanza-aprendizaje de la ciencia del derecho.

Finalmente y para concluir este prólogo, reconozco el esfuerzo que realizan los profesores de nuestra *Alma mater*, quienes con una voluntad inquebrantable y gran dedicación, comparten con sus pares, alumnos e interesados en los temas del derecho, sus resultados de investigaciones de largo aliento, así como aquellos resultados parciales que encuentran espacio en otros medios como revistas y cuadernos de trabajo.

Ruperto PATIÑO MANFFER
Ciudad Universitaria, Invierno de 2010

INTRODUCCIÓN

El presente libro es una propuesta. Busca un acuerdo, un consenso entre los estudiantes y los estudiosos del Derecho y la Economía para llamar a un fenómeno social específico, de una manera determinada. Su pretensión es lograr que al referirnos al Derecho Económico, estemos todos de acuerdo que estamos nombrando al conjunto de normas jurídicas que determinan y regulan la presencia del Estado en la Economía.

Para lograr dicho objetivo, esta obra transita por un razonamiento lógico estructurado, estableciendo en una primera parte una Teoría General del Derecho Económico; para llevar a los lectores, en un segundo apartado, al rigor de confrontar dicha teoría con la realidad.

Sobre la primera parte; es decir, la parte teórica, se partió de los elementos con los cuales se ha construido la Ciencia Jurídica. Para ello fue necesario precisar elementos sustanciales como son: la relación biunívoca entre el Derecho y la Economía; proponer una definición del Derecho Económico; determinar su objeto y sujetos; establecer las características particulares de la materia en estudio; señalar con rigor las diferencias con otros conceptos; y, reconocer su relación con otras importantes Ciencias Sociales.

Tomando en consideración que el Derecho Económico no es un fenómeno aislado, ha sido indispensable establecer su relación y distinción con otras ramas de la Ciencia Jurídica, con el Derecho, público, privado y social; y reconocerlo dentro de un derecho nacional e internacional.

Dado que el eje central del Derecho Económico lo constituye el Estado, a éste, se le dedicó un apartado en especial, que establece su naturaleza, origen, elementos y fines.

Toda sociedad de cualquier forma de organización e ideología debe, necesariamente resolver tres dilemas esenciales: las formas e intensidad del Estado en la Economía; las formas de propiedad; y los mecanismos de distribución de la riqueza. Al dar respuesta a

estos dilemas cada Estado define su ser y forma de ser, decisiones que se hacen norma jurídica para mantener su estatus.

Como es lógico suponer, cada sistema económico establece un conjunto de normas de acuerdo a sus fines ideológicos; así es como en el apartado teórico de la presente obra, se dedica a analizar los tres modelos de organización económica que prevalecen en el mundo. Para concluir la primera parte de este libro y, desde el punto de vista conceptual se analizan las distintas formas de intervención del Estado en las diversas economías del mundo.

Con el conjunto de las directrices arriba propuestas se conforma una Teoría General del Derecho Económico, que resiste la prueba de la realidad.

La segunda parte del libro presenta un particular reto. El transferir la parte teórica-conceptual del Derecho Económico a un caso particular. Como se afirma en la primera parte de la presente obra, cada Estado, cada Nación, tiene su propio Derecho Económico, que es consecuencia directa de las condiciones políticas, ideológicas y socioeconómicas en particular. El objeto de la segunda parte consiste en aplicar los principios conceptuales que se han construido, sobre el Derecho Económico, al caso particular de un país, en esta ocasión al de México.

Con ello se pretende demostrar que el modelo conceptual formulado es aplicable a cualquier caso y Nación. Para realizar el análisis del Derecho Económico Mexicano, resulta imprescindible establecer una serie de precisiones sobre las cuales se construirá el examen de las condiciones normativas de orden económico que guarda este país. Como toda disciplina jurídica, el Derecho Económico tiene dos vertientes: la primera de orden teórico (normativo) y la segunda de orden práctico (positivo). Por lo tanto, pasaremos al caso práctico: el Derecho Económico Mexicano.

Para alcanzar el resultado arriba señalado, debemos establecer que el caso de la economía mexicana, como las demás existentes, ante los hechos y actos económicos lícitos existe un orden normativo que los regula; es decir, los actos económicos se desarrollan en un marco jurídico en particular; esto no quiere decir, que todos los actos y hechos económicos sean materia de Derecho Económico, como quedará señalado.

Por lo tanto, fijaremos que el Derecho Económico Mexicano, es la disciplina o rama del Derecho que establece y regula la participación del Estado en la economía, en su carácter de imperio, frente a otros agentes económicos. Por lo tanto, su objeto de estudio es la relación que se establece entre el Estado y los otros agentes económicos.

El caso de México es particularmente interesante y representativo, toda vez que el Estado ha asumido la rectoría del desarrollo nacional y, a través del gobierno, desempeña acciones que son de gran trascendencia para la economía en su conjunto. El Estado Mexicano, tiene el mandato y ha asumido el compromiso de cumplir con uno de los fines fundamentales del Estado: el bienestar.

Independientemente de las obligaciones que tiene el gobierno mexicano, en cualquiera de sus niveles, de administrar y proporcionar los servicios públicos básicos; ha tomado la responsabilidad del desarrollo económico que permita a la población en general el acceso a mejores condiciones de vida; es decir, es el responsable de la conducción de las políticas públicas en materia de: alimentación, salud, vivienda, educación, cultura, recreación y otras muchas relacionadas con las condiciones de vida de carácter general.

El Derecho Económico Mexicano, tiene una interesante evolución. Desde el texto original de la Constitución de 1917, el Estado Mexicano tiene la responsabilidad de procurar el desarrollo y fortalecimiento de ciertos sectores de la sociedad; la propia evolución política y económica del país fue adaptando e incrementando sus obligaciones, desde la fundación de instituciones públicas, la organización social para la producción, la protección de sus agentes productivos, hasta llegar al compromiso rector de la economía.

El modelo económico mexicano y, consecuentemente, su Derecho Económico, se clasifica como: capitalista-liberal-mixto. Es capitalista porque tiene las dos condiciones esenciales de este modelo: la existencia de la propiedad privada de los medios de producción y el lucro como fin primordial. Es liberal porque su marco jurídico promueve y protege los derechos individuales frente a la acción del Estado. Es mixto porque a él concurren los sectores público, privado y social.

El Estado Mexicano está facultado y practica casi todas las formas de intervención en la economía, dependiendo de las actividades y sectores. Tiene herramientas jurídicas y técnicas para sostener un sistema nacional de planeación, que funciona como base estratégica del desarrollo nacional, con carácter obligatorio para el sector público e inductivo para los otros sectores participantes en la economía. Así mismo, realiza actividades de promoción y fomento en ciertos sectores de la economía. Orienta la actividad productiva hacia determinados fines con decisiones de política económica. Tiene una amplísima regulación con la que controla y dirige prácticamente todo el aparato productivo.

Particular mención requiere la función rectora que tiene el Estado Mexicano para alcanzar el desarrollo nacional integral y sustentable.

Este mandato de orden Constitucional define con claridad meridiana las características del Derecho Económico Mexicano.

Se puede afirmar que es el Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la base jurídica, política e ideológica que le da vida y razón al derecho Económico Mexicano.

Es el Artículo señalado el que garantiza que el desarrollo económico del país sea integral y que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático, para permitir el ejercicio pleno de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Que se integre el desarrollo económico, significa que no sólo debe abarcar aspectos económicos, sino también sociales y culturales; que beneficie a todas las clases sociales, regiones, grupos y géneros. Cuando se refiere al fortalecimiento de la soberanía nacional, se entiende que es a través de una economía fuerte como se puede evitar depender de otras naciones para cuestiones fundamentales. Por lo que se refiere al régimen democrático, es la misma Constitución, que señala la definición de democracia, la cual no se limita a una estructura jurídica y un régimen político, "... la democracia es un sistema de vida que procura el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

El citado Artículo 25, marca las estrategias para alcanzar los fines arriba descritos. Señala que el desarrollo económico se logrará mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo; así como una justa distribución del ingreso y la riqueza.

De igual manera, el mismo precepto constitucional, define el carácter mixto de la economía mexicana, en el cual la rectoría le corresponde al Estado y las actividades económicas se realizan con la concurrencia de los sectores privado y social.

Este Artículo, base del Derecho Económico Mexicano, determina las responsabilidades del Sector Público en la Economía. Lo faculta para intervenir de manera exclusiva en las llamadas áreas estratégicas; le concede la posibilidad de participación, sólo o con la concurrencia de los sectores social y privado, en las llamadas áreas prioritarias de la economía.

De igual manera, en el mismo precepto constitucional, se le otorgan facultades al Sector Público para participar o intervenir en la economía. Lo mandaba para impulsar a las empresas de los sectores social y privado, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, y beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente. La facultad reguladora del Estado proviene de la misma disposición constitucional, que ordena al Sector Público facilitar a través de la ley la organización y

expansión de la actividad económica del sector social; así como, alentar y proteger las actividades económicas que realicen los particulares y proveer las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.

Ahora bien, se reitera la propuesta, con base en las consideraciones arriba vertidas, reconozcamos al Derecho Económico, como el conjunto de normas jurídicas que establecen y regulan la presencia del Estado en la Economía. Tomemos el caso mexicano como ejemplo.

Ciudad Universitaria, Invierno 2010.

PRIMERA PARTE
TEORÍA DEL DERECHO ECONÓMICO

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO ECONÓMICO

SUMARIO: I. La realidad económica, y su expresión normativa. II. Definición del Derecho Económico. III. Objeto del Derecho Económico. IV. Sujetos del Derecho Económico. V. Características del Derecho Económico. VI. Otros conceptos. 1. El Derecho de la economía. 2. La Economía del Derecho. VII. El Derecho Económico y su relación con otras ciencias. 1. Filosofía. 2. Ciencia Política. 3. Sociología. VIII. Resumen. IX. Actividades de aprendizaje.

El conocimiento científico es concebido como una progresión que va de la observación de los hechos a los principios generales y, luego, de los principios generales regresa a los hechos. El hombre de ciencia observa los hechos y construye (induce) conceptos y principios y, partir de éstos, deduce enunciados que explican los hechos.¹

Bajo la idea arriba expuesta, el Derecho Económico, su construcción y aplicación práctica, tiene una aspiración científica. Por lo tanto, este primer capítulo se dedica a la comprensión de los conceptos fundamentales de esta rama o disciplina del Derecho. Con ello, se propone establecer consensos teóricos sobre los conceptos y principios sobre los cuales se desarrolla el presente trabajo.

I. LA REALIDAD ECONÓMICA Y SU EXPRESIÓN NORMATIVA

La expresión romana "*ubi homo, bis ius*" —donde está el hombre, hay derecho—² nos explica con claridad que cuando un grupo de seres humanos se agrupa, tiende a organizarse con algún fin determinado, ya que establece reglas o normas de conducta a las que sus integrantes deben sujetarse. Es a partir de ese hecho que se considera que un grupo humano tiene las características de sociedad.

¹ TAMAYO Y SALMORAN, TAMAYO, *Razonamiento y argumentación jurídica*, México, UNAM, 2004.

² FERNÁNDEZ SABATE A., *Lecciones de Filosofía*, Buenos Aires, Troquel, 1975.

Es fácil imaginarnos que las comunidades primitivas se integraron, en primer lugar, para brindarse protección mutua o recíproca. Los peligros que acechaban a estos grupos eran muchos y continuos. Podemos pensar que su principal tarea era la sobrevivencia, como individuos y como grupo.

Una vez que su existencia —individual y colectiva— estaba más o menos a salvo, sus preocupaciones se iban hacia las formas en cómo deberían organizarse para satisfacer sus necesidades primarias. Cómo alimentarse, cómo cubrirse del frío, dónde vivir, entre otras, se convirtieron en las preguntas fundamentales que, quizás, no se las planteaban expresamente, pero que estaban en su pensar elemental. Es a partir de la necesidad de organizarse que surge la primera clasificación o división del trabajo.

Sin duda, la primera división del trabajo fue por género. Por su condición biológica de ser madres, las mujeres estarían al cuidado de los menores, alimentándolos, brindándoles calor y protección, por lo tanto, deberían permanecer unidas y en un sitio determinado. Por su parte, los hombres, desde esas épocas primarias, han asumido el rol de proveedores. Es probable que en un primer momento como cazadores, después como recolectores y más adelante como agricultores.

Es así como aparece una determinada forma de organización económica, por muy elemental que parezca. Es decir, un grupo determinado decide agruparse de una forma tal que les permita satisfacer sus necesidades materiales. Sin embargo, esas decisiones no podrían ser suficientes para garantizar el éxito de los objetivos previsto para ello, se requería que esa forma de organización quedara manifiesta en una norma o una regla de conducta que obligara a los integrantes del grupo a acatarla o a seguirla.

Esta norma o regla de conducta, sin duda tenía dos características esenciales, primero: alguien, quizás el más fuerte, la formulaba; y, segundo, alguien, quizás la misma persona, vigilaba su cumplimiento, imponiendo sanciones o castigos a los individuos que no las siguiesen. Es seguro que estos grupos humanos que iniciaban las civilizaciones estaban muy lejos de comprender estos dos importantísimos hechos: la organización económica de un grupo social y la aparición de normas que son impuestas y que su incumplimiento conlleva una sanción; es decir, dos de los elementos esenciales de lo que hoy conocemos como norma jurídica.³

³ HERNÁNDEZ LUCÍA-TREJO GARCÍA, "La organización jurídica de la primitivas comunidades cristianas", *Revista de la Facultad de Derecho*, Madrid, Universidad Complutense, 1988.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que, desde sus orígenes, el fenómeno económico está, indisolublemente, vinculado con el fenómeno que hoy conocemos como derecho. Son las dos caras de una misma moneda.⁴

Mucho se ha escrito sobre este tema, grandes autores, de todos los tiempos, se han ocupado de analizar, estudiar, discutir y han tratado de explicar el vínculo y la relación de estos temas. Sin embargo, hoy podemos afirmar que la realidad social es sólo una que, si bien es cierto, tiene muchas facetas, ésta (la realidad social) se presenta como un fenómeno único de alta complejidad, el cual para comprenderlo y explicarlo necesitamos abordarlo desde diversa ópticas. Por lo tanto, podemos considerar la realidad social desde diversas disciplinas: la historia, sociología, ciencia política, economía y derecho, entre otras. Para nuestros fines, limitaremos nuestros estudios a los fenómenos económicos y sus expresiones normativas.

Ahora bien, desde las primeras sociedades, los individuos se agrupan con fines determinados y gran parte de ellos son para satisfacer sus necesidades materiales, que se organizan de determinada manera para alcanzar sus fines y que deciden adoptar reglas para imponer las conductas que se deben seguir. Por lo tanto, será fácil visualizar que a medida que las civilizaciones y sociedades han evolucionado los vínculos y relaciones entre la economía y el derecho se han hecho más estrechas y complejas.

Las formas de organización económica que existen y han existido a lo largo de la historia se clasifican, en término genéricos, como: comunidades primitivas; esclavistas, feudales; capitalistas; y, socialistas. En cada una de ellas encontramos elementos que nos permiten distinguirlas una de otras; sin embargo, en todas encontramos un elemento común, tienen una expresión jurídica determinada que obliga a sus integrantes a seguir los lineamientos establecidos, bajo la posibilidad de que, de no hacerlo, serían sancionados.

Cuando nos referimos al término "expresión jurídica" nos referimos a un orden normativo determinado, que no necesariamente debe ser escrito. Existen múltiples ejemplos a lo largo de la historia de sociedades o civilizaciones, que sin tener un derecho escrito, sí contaban y cuentan con un orden jurídico establecido formalmente.

Sólo para mencionar algunos ejemplos que ilustran el tránsito de las civilizaciones, de un modo u otro de organización económica y

⁴ NINO, Carlos Santiago, *Introducción al análisis del Derecho*, 2a. ed., Buenos Aires, Astrea, 1988.

su consecuente derecho, podemos señalar: como sociedades esclavistas los persas, los griegos y los romanos; la sociedades feudales se desarrollaron, particularmente en lo que hoy conocemos como los países europeos; el capitalismo también surge en Europa y se extiende, prácticamente, a todo el mundo; el modelo socialista aparece desde el principio del siglo XX, alcanzando su máximo esplendor después de la segunda guerra mundial, entrando en crisis en las dos últimas décadas del señalado siglo.

No importa de qué modelo de organización económica nos ocupemos, en todos, insistimos, encontraremos su respectiva expresión jurídica. Cada uno de dichos modelos tiene su derecho (escrito o no) como orden normativo que garantiza la permanencia del modelo y su cumplimiento. Por lo tanto, podemos afirmar que toda realidad económica tiene su respectiva expresión jurídica.

Ya hemos señalado que los individuos de todos los tiempos y de todas las sociedades se agrupan con fines primordialmente de carácter económico y que de forma simultánea establecen reglas para la permanencia de su tipo de organización. Ahora bien, dentro de dichas reglas podemos distinguir, casi de forma invariable, dos elementos esenciales o definitivos en cada modelo. Estos son los relativos a: la propiedad y sus formas; y la riqueza, su acumulación y distribución.

Las reglas de todos los tiempos establecen con precisión quién y por qué es dueño de algo. En estos tiempos nos resulta difícil comprender que alguien pueda ser dueño de otra persona, que pueda disponer incluso de su vida, pues bien esta era una práctica muy común en las sociedades que en algún momento de la historia fueron consideradas como las más avanzadas de su tiempo. Es decir, la propiedad no sólo podría ser sobre bienes muebles e inmuebles, sino también sobre personas y todo ello estaba perfectamente normado.⁵

Las sociedades han evolucionado, la civilización en su conjunto también lo ha hecho, pero en todas vamos a encontrar, invariablemente, disposiciones concretas sobre las formas de propiedad, recordemos, sólo como ejemplo, que los monarcas absolutistas aseguraban que ellos eran los propietarios de todo bien "por la gracia y voluntad de Dios". Por lo tanto, podemos afirmar que la clasificación de los modelos de organización económica se puede realizar a partir de las formas de propiedad y las diversas formas de acceder a ella.

⁵ ROLL, Erick, *Historia de las doctrinas económicas*, México, FCE, 1994.

El otro elemento que distinguimos en las expresiones jurídicas de las diversas etapas del desarrollo económico general es el que se refiere a la riqueza, su acumulación y distribución.

A partir de que las sociedades dejaron de producir exclusivamente para el autoconsumo, aparecen los excedentes; es decir, aquellas cantidades de productos que no eran indispensables para la sobrevivencia. Es en ese momento que el producto de consumo se convierte en mercancía, ya no es simplemente un bien que se pueda consumir, ahora se puede intercambiar y con éste aparecen las mercancías.

El surgimiento de las mercancías, conlleva la aparición del dinero. El proceso es muy simple, el producto de autoconsumo se convierte en mercancía, la misma que puede ser usada o puede ser intercambiada por otras mercancías. Por lo tanto, se le puede asignar un valor de uso o un valor de cambio.

Esta es otra de las expresiones de la evolución de las sociedades, la aparición de los excedentes, provoca el intercambio; es decir, el comercio, el cual requiere de dinero (en cualquiera de sus formas) para intercambiar bienes.

La consecuencia fue que del intercambio de mercancías aparecía algo, que más adelante se llamó utilidad, que fue formando la riqueza. Personas, familias, naciones enteras, sin comprender con claridad de dónde provenía el excedente, se dieron a la tarea de acumular bienes o su expresión monetaria, es decir, se convirtieron en personas, familias o naciones ricas.

El asunto parecía atractivo, por lo tanto, resultó necesario establecer e imponer normas que mantuvieran la hegemonía de unos sobre otros. Fue así que, junto con la propiedad, la acumulación de la riqueza se convirtió en los ejes de los modelos de sociedad. Por lo tanto, desde las sociedades más elementales hasta nuestros días las normas jurídicas de cualquier sociedad establecen reglas sobre la propiedad y la riqueza.

El gran debate que enfrentan las sociedades modernas, de oriente y occidente es ¿quién y por qué es dueño de las cosas? ¿Por qué algunas personas —físicas o morales— pueden acumular riqueza y otras se debaten entre la pobreza y al mendicidad?

No importa qué país observemos, ni qué modelo de sociedad, en cualquiera encontraremos un marco jurídico que establece, norma y mantiene una determinada forma de relación económica entre los individuos respecto a la propiedad y la acumulación de la riqueza.

En este apartado se puede concluir con las siguientes aseveraciones. La primera, la organización social de cualquier conglomerado humano tiene un orden normativo que le permite coexistir, resolver

sus diferencias y procurase mejores niveles de bienestar. La segunda, a todos los modos de producción, históricamente reconocidos, le son comunes dos elementos o problemática fundamental, estos son: la propiedad y la forma de distribuir sus excedentes; es decir, la riqueza acumulada.

II. DEFINICIÓN DEL DERECHO ECONÓMICO

En el inciso anterior se ha expuesto que, todas y cada una de las formas de organización económica de las sociedades, tienen, necesariamente una expresión normativa, que escrita o no, determina las relaciones que se establecen entre los individuos de una comunidad para satisfacer sus necesidades económicas. Ahora bien, estas expresiones normativas a que nos hemos referido no todas tienen que ver, necesariamente con lo que hoy conocemos como Derecho Económico. Si revisamos algunos textos jurídicos y económicos que han tratado el tema general de la relación entre economía-derecho/derecho-economía podemos encontrar propuestas que han llevado a la confusión sobre el concepto de Derecho Económico.

Como más adelante se tratará con detalle, no se puede aceptar que todo acto económico sea parte del Derecho Económico. En realidad, esto depende del objeto y de las personas jurídicas que participen en él. A continuación se exponen diversas definiciones del Derecho Económico que, como es fácil observar, se refieren a situaciones jurídicas distintas y sujetos diversos.⁶

"Conjunto de principios y normas jurídicas que regulan la cooperación humana en las actividades de creación, distribución, cambio y consumo de la riqueza generada por un sistema económico". (Darío Munera Arango).

"Derecho de la economía organizada". (R. Goldschmidt).

"Conjunto de estructuras y medidas jurídicas con las cuales, utilizando facultades administrativas, la administración pública, influye en el comportamiento de la economía privada". (E.R. Huber).

"Derecho regulador de la economía mixta que tiene por finalidad conciliar los intereses generales protegidos por el Estado por un lado, y los intereses privados por otro". (Gustav Radbruch).

⁶ WITKER, Jorge, *Curso de derecho económico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

"Conjunto de principios jurídicos que informan las disposiciones, generalmente de derecho público, que rigen la política económica estatal orientada a promover de manera acelerada el desarrollo económico".

(Daniel Moore Merino).

"Conjunto de técnicas jurídicas que formula el Estado contemporáneo para la realización de su política económica".

(Fabio Konder Comparato).

"Complejo de normas que regulan la acción del Estado sobre las estructuras del sistema económico y la relación entre los agentes de la economía".

(Alfonso Insuela Pereira).

"Conjunto de principios y normas de diversas jerarquías sustancialmente del derecho público, que inscritas en un orden público económico plasmado en la carta fundamental, facultan al Estado para planear indicativa o imperativamente el desarrollo económico y social de un país".

(Jorge Witker).

De las definiciones arriba presentadas se desprende la conclusión de que al hablar del Derecho Económico, los autores no han llegado a un consenso que le otorgue, con precisión, a esta disciplina jurídica un campo de acción, establezca su objeto de estudio y delimite la participación de los sujetos.

Para ilustrar la afirmación anterior diremos, como ejemplo, que la compra-venta simple de un bien o servicio que se realiza entre dos particulares, si bien es un acto económico, esta relación de negocio está normada por el ámbito del derecho civil o mercantil; así mismo, cuando una persona expide un cheque, es cierto estamos frente a un acto económico, pero no en el ámbito del Derecho Económico.

En consecuencia, nos debemos plantear la siguiente pregunta: ¿qué es lo que hace que un hecho o acto económico se convierta en materia del Derecho Económico? La respuesta es: el hecho o acto económico que está normado por el Derecho Económico es aquel donde participa el Estado, en su relación de imperio jurídico, frente a otro agente económico.

La precisión anterior nos obliga a definir el concepto de: agente económico, el cual entenderemos para los fines del presente texto como: la persona jurídica que tiene la capacidad para llevar a cabo hechos o actos económicos. Adicionalmente, nos vemos obligados a realizar otra puntualización: cuando el Estado participa en hechos o actos económi-

cos en su carácter de igual a igual frente a otro agente económico no estamos en el ámbito normativo del Derecho Económico.

Con base en los puntos que se han descrito y precisado, ahora estamos en condiciones de definir el Derecho Económico:

"El Derecho Económico es la disciplina jurídica que estudia el orden normativo que se crea y aplica para regular la relación del Estado frente a otros agentes económicos."

De conformidad con la definición arriba propuesta, podemos afirmar que cada Estado en lo particular tiene su propio Derecho Económico, donde cada forma de organización social tiene su propio orden normativo que justifica y regula la presencia del Estado en su relación económica con los distintos agentes que participan en ella.

III. OBJETO DEL DERECHO ECONÓMICO

Hemos establecido la definición del Derecho Económico, lo cual, ahora, nos permite determinar su objeto de estudio. Por lo tanto, *objeto de estudio del Derecho Económico es el orden normativo que establece las reglas de la participación del Estado en la economía de una nación*, entendiendo a ésta (la economía) como la forma de organización y procesos que surgen en una sociedad, mediante la cual sus integrantes satisfacen sus necesidades materiales.

Por lo tanto y, en primer término, debemos insistir en que cada tiempo y cada sociedad tiene su propio Derecho Económico, no obstante que su estudio como disciplina jurídica sistemática es relativamente reciente, como lo habremos de demostrar más adelante.

Este orden normativo que estudia el Derecho Económico tiene muchas facetas, que analizaremos en los próximos capítulos del presente libro; sin embargo, sólo para ilustrar el presente apartado mencionaremos algunas de ellas, por ejemplo:

- La planeación y organización de la macroeconomía;
 - El establecimiento de normas jurídicas que regulan el funcionamiento de la economía en su conjunto;
 - El nivel de responsabilidad del Estado en la conducción del desarrollo económico de una sociedad;
 - Fomentar la actividad económica para elevar los niveles generales de bienestar;
 - La conciliación de los intereses públicos y privados;
 - La sanción de conductas contrarias al interés público;
- entre otras.

También resulta relevante destacar que, como toda disciplina científica, el Derecho Económico tiene dos vertientes: la primera, en su aspecto normativo, es decir, las reglas de conducta que emite el Estado para normar su participación en los actos económicos; y, la segunda, es su parte fáctica —es decir, en los hechos— donde se ponen de manifiesto los mandatos legales que regulan la actividad.

IV. SUJETOS DEL DERECHO ECONÓMICO

Existe un consenso generalizado en el ámbito del Derecho que al referirnos a los *sujetos* del derecho estamos hablando de las personas físicas o morales que están en capacidad de ser titulares de derechos y obligaciones, que para el Derecho Económico los hemos identificado como: al Estado, por un lado y a los agentes económicos, por otro.

Dada la importancia que el Estado tiene en su ámbito político y, para fines de este tema, a su estudio en particular le hemos dedicado el Capítulo III de la presente obra, por lo tanto en este apartado habremos de explicar el concepto de agente económico, el cual entenderemos de la siguiente manera:

Los agentes económicos son personas titulares de derechos y obligaciones, que actúan y participan en los procesos económicos de producción, intercambio, distribución y consumo de bienes y servicios. Las personas jurídicas privadas, en lo individual o en forma colectiva. Por lo tanto, una persona física, una familia, una empresa de cualquier tipo, hasta otro Estado puede estar sujeto al Derecho Económico.

Es importante insistir, nuevamente, que si es el Estado el que actúa jurídicamente frente a un agente económico, estamos en el ámbito del Derecho Económico, pero esta relación debe ser de imperio; es decir, el Estado en su carácter de autoridad. Sin embargo, puede darse el caso, que en un acto económico el Estado actúe como cualquier otro agente económico, al realizar un acto de igual a igual. Tal sería el caso, cuando, a través del gobierno adquiere un bien o un servicio.

V. CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO ECONÓMICO

El derecho y la economía se fundan en la existencia social del hombre, lo que nos hace involucrarnos en el sentido humanista del derecho económico: una actitud que hace del hombre el valor supremo

que le da sentido a la historia y a la sociedad, que crea con toda libertad valores y normas.

El derecho económico reviste los caracteres de flexibilidad y de agilidad, para hacer frente a todas las contingencias económicas, unido a una creciente heterogeneidad, por la diversidad de materias que es necesario reglamentar, para no perder su carácter de factor activo en el desarrollo de un país.

Flexibilidad que alude a la disposición a ceder o acomodarse a las fuerzas que los detienen. La agilidad comprende la prontitud, ligero y expedito para no dejarse dominar por los problemas, ligado a la movilidad pues se resiste a la estabilidad o permanencia.

No se puede dejar de mencionar el carácter instrumentalista del derecho económico, es decir, la atribución de determinados procedimientos, tanto a las técnicas jurídicas como a las técnicas económicas.

Resulta obvio afirmar que el Derecho Económico es: humanista, dinámico, complejo, nacional e internacional, concreto, multidisciplinario, interdisciplinario, relacionado con la micro y macro economía y con diversas vertientes micro jurídicas y macro jurídicas, y, sobre todo, es un instrumento para el cambio social, ya que de no tener estas características no podría formar parte de las disciplinas que estudia la Ciencia del Derecho.⁷

También resulta relevante resaltar en cuanto a las características del Derecho Económico es el hecho de que se encuentra inmerso dentro del llamado derecho público, ya que tiene como principal actor al Estado, el cual pone de manifiesto sus actos a través del gobierno, el cual los puede llevar a cabo mediante acciones de carácter ejecutivo, legislativo e, incluso, jurisdiccionales en los diversos niveles de gobierno en los que se encuentre organizado.

Por lo tanto, se puede afirmar que el Derecho Económico se caracteriza por ser parte del Derecho Público, en el que tiene al Estado como principal actor, que se manifiesta mediante el gobierno en su distintos "poderes" y "niveles".

VI. OTROS CONCEPTOS

Hemos insistido a lo largo del presente Capítulo que el Derecho Económico, es una disciplina de la Ciencia del Derecho que estudia la forma en que el Estado participa en la economía de una nación y las relaciones que éste (el Estado) establece con los diversos agentes económicos. Se ha reiterado este concepto porque en la literatura

⁷ WITKER VELÁSQUEZ, Jorge, *Introducción al derecho económico*, 6a. ed., México, McGraw Hill, 2005.

jurídica se ha provocado una enorme confusión sobre los conceptos y términos.

Se ha dicho en reiteradas ocasiones, de manera equivocada, que todo acto económico forma parte del Derecho Económico. No es así, si en esa relación jurídica no está presente el Estado, en su carácter de imperio, no es materia del Derecho Económico.

Dicha confusión se debe en gran parte al hecho de la indebida interpretación que se le otorga a la combinación de los vocablos derecho y economía.

Como se demostrará a continuación no tienen el mismo alcance los siguientes conceptos:

- El derecho de la economía;
- La economía del derecho; y,
- El Derecho Económico.

Por lo tanto, a continuación se definirán estos conceptos.

1. El Derecho de la Economía

Estamos frente a un término que ha causado confusión con el concepto de Derecho Económico, lo cual nos obliga a fijar un criterio respecto a este concepto.

En términos muy generales, la economía es la actividad que realiza una sociedad en su conjunto para satisfacer sus necesidades materiales mediante la producción, distribución o consumo de bienes y servicios. También es evidente que esas relaciones sociales que se establecen como consecuencia de esas actividades tiene un marco normativo que regula dicho proceso.

Con base en lo anterior podemos afirmar que todos los actos económicos (lícitos) se desarrollan en un marco normativo que regula los intercambios, transacciones, operaciones de cualquier tipo; es decir, que todo acto económico está regulado por una norma, sea esta de carácter formal, o no. Como ejemplo, podemos volver a citar el acto económico por antonomasia, es decir, la compra-venta. Todo intercambio lícito de mercancías o servicios tiene una norma que lo rige.

La noción de derecho de la economía es esencialmente descriptiva, designa al conjunto bastante heterogéneo de reglas de derecho que se aplican a la actividad económica.

Para otros, es aquel que se refiere a aquellas normas de derecho público que reglamentan la actuación de las personas estatales en la actividad económica.

Por lo tanto, debemos insistir en que los actos económicos están normados; es decir, se llevan a cabo bajo reglas de carácter general, elaboradas e impuestas por una autoridad facultada para ello; pero ello no significa que se esté dentro del ámbito del Derecho Económico, ya que se requiere, como se ha señalado la participación del Estado, en su carácter de imperio, para estar dentro de él.

Es así como distinguimos con toda precisión este concepto: los actos económicos están normados, sin importar su dimensión o sujetos participantes, a esto le llamaremos: derecho de la economía.

2. La Economía del Derecho

La palabra economía, como la palabra derecho, en el idioma español tiene diversas acepciones. Una de ellas se usa como sinónimo de costo. Es así como algunos estudiosos del Derecho se han dedicado al análisis del costo que tiene la aplicación del Derecho.

Esta vertiente del estudio del Derecho se ha tomado como novedad, ya que hay gran preocupación en Estados y gobiernos sobre la conveniencia económica de aplicar el Derecho o dejarlo de hacer cuando esto resulte inconveniente por costoso.

Tal discusión se ha llevado al ámbito, entre otros, del Derecho Fiscal, cuando resulta más caro el procedimiento de aplicar una sanción a un contribuyente moroso u omiso, que la cantidad que se puede recaudar. Esta situación se ha analizado, también en el ámbito jurisdiccional, cuando se estudia el "costo" de impartir justicia, cuando los asuntos son de cuantía menor o resultan irrelevantes para el interés general.

El análisis económico del derecho consiste en el análisis de las normas en relación con su eficiencia en el ámbito mercantil.

Por lo que el mercado constituye su premisa básica y se cumplen las siguientes funciones:

- Proveer las condiciones necesarias para una transacción efectiva, por ejemplo, delimitando los derechos de propiedad, asegurando el cumplimiento de los contratos y previendo el fraude.
- Corregir las fallas del mercado, haciendo a un lado los obstáculos del intercambio en base a las leyes de la competencia y de regulación estatal.

En consecuencia, cuando escuchemos el término de "análisis económico del Derecho", nos limitaremos a pensar en el estudio que se realiza sobre el costo de aplicar la norma jurídica en cualquier ámbito de la vida social.

VII. EL DERECHO ECONÓMICO Y SU RELACIÓN CON OTRAS CIENCIAS

Se puede afirmar que la realidad es una, pero ésta resulta tan compleja, que la única forma de abordarla es dividiéndola. Es así como se aborda desde un punto normativo, o económico, o desde el mundo de los valores y principios, como producto de la voluntad colectiva, que se desarrolla en un conglomerado social, entre otras formas.

El Derecho como Ciencia y como fenómeno social no es único, ni se presenta aislado. El presente apartado se ha incorporado al presente texto para demostrar como el orden normativo que priva en una sociedad es producto de una realidad social general y muy compleja.

1. *Filosofía*

La Filosofía, la Ciencia de las ciencias, en términos generales se encarga de estudiar el origen y evolución de las ideas; de igual manera vincula su campo de acción con las diversas materias que versan sobre el conocimiento. La Filosofía se ocupa siempre y en todas sus formas de los problemas fundamentales del devenir humano.

Partiendo del hecho de que el Derecho, como orden normativo de una sociedad; es producto de un contexto de orden social, el cual tiene una manifestación cultural sobre las conductas que los integrantes de una sociedad despliegan, tanto en lo individual, como en lo colectivo, las ideas pasan a convertirse en parte integrante de las normas jurídicas.

Es por ello que vincular el Derecho en lo general y el Derecho Económico, en lo particular al mundo de las ideas resulta relevante. El saber porqué pensamos lo que pensamos y el porqué actuamos como lo hacemos tiene, sin duda, sus repuestas más cercanas en el estudio de la ideas y su evolución.⁸

2. *Ciencia Política*

Sin ser propiamente dicho, si es importante dedicar unas líneas a la relación de la Ciencia Política con el Derecho y en particular con el Derecho Económico.

La Ciencia Política tiene como objeto de estudio el poder, entendiendo a este como la capacidad que tiene una persona —de cualquier tipo— de imponer, sobre otras, su voluntad.

⁸ KAUFMANN, Arthur; *Filosofía del Derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999.

En este apartado es muy recomendable estudiar a dos clásicos de la Política y del Derecho: Ferdinand Lasalle⁹ y Carl Schmitt,¹⁰ que con la construcción de dos conceptos nos explican cómo el derecho es consecuencia de las decisiones políticas fundamentales que toman e imponen los factores reales de poder de una sociedad.

Es importante destacar que estas decisiones políticas fundamentales tomadas por los factores reales de poder, a que se refieren los dos autores clásicos arriba citados, son más frecuentes en el ámbito económico, mismas que se convierten en norma jurídica para mantener el orden que resulte más conveniente. Podemos ir al extremo de afirmar que tanto el modelo económico de una nación, como su orden normativo, son producto y consecuencia de las decisiones políticas que adoptan los grupos que pueden imponer su voluntad sobre el resto de la sociedad.

3. Sociología

También la sociología debe ser considerada como ciencia vinculada al estudio del orden normativo y las formas de organización económicas. El Derecho y la Economía son fenómenos que se suceden en un ámbito social.

Se insiste que el fenómeno social es sólo uno y se divide en temas para poderlo abordar, comprender y explicar. Sin embargo, es claro que cualquier experiencia colectiva, ya sea económica o jurídica se sucede en un conglomerado social. Por ello, no nos debe parecer extraño que exista una corriente de pensamiento que propone la explicación de todos los fenómenos colectivos a partir del estudio de la sociedad.

Por lo que, con la sociología el derecho económico se relaciona a través de múltiples aspectos, especialmente con las pequeñas y medianas empresas que generan amoliar empleos y que indirectamente participan en las exportaciones y el la provisión de bienes y servicios que impactan en el mercado interno.

VIII. RESUMEN

Toda sociedad, de cualquier tiempo y lugar, tiene un orden normativo que regula la convivencia del grupo. En esta participación social resulta inevitable que entre sus integrantes se establezcan relaciones sociales, como producto de la interacción de los distintos actores.

⁹ LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Madrid, Ariel, 1982.

¹⁰ SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Nacional, 1981.

Gran parte de estas relaciones sociales son consecuencia de los actos económicos que llevan a cabo los integrantes de ese conglomerado social. El producir, intercambiar, distribuir y consumir bienes y servicios se enmarca, necesariamente, en un orden jurídico. Por lo tanto, se afirma que cada acto económico tiene su expresión jurídica.

El Derecho tiene como objeto de estudio el orden normativo de una sociedad determinada. Para el estudio de este conjunto de normas jurídicas, se ha dividido en "ramas" o "materias". En particular se destaca el llamado Derecho Económico, el cual tiene por objeto el estudio de las relaciones que establece el Estado con los agentes económicos para regular su participación en la economía. Por lo tanto, los sujetos del Derecho Económico son: el Estado y los demás agentes económicos.

También es importante distinguir el concepto del Derecho Económico de otros que causan confusión. Por lo tanto, cuando hablemos del "derecho de la economía", nos estaremos refiriendo al marco jurídico que norma y regula las operaciones económicas entre los diversos agentes económicos. Lo mismo sucede con el término "economía del derecho" el cual se encarga de determinar el costo social de la aplicación del derecho en una sociedad.

Ahora bien como el Derecho Económico tiene como actor principal al Estado, su análisis y estudio se vincula a otras ciencias, como son: la Economía, la Filosofía, la Ciencia Política y la Sociología, entre otras muchas más.

IX. ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

- 1.- De la lectura de los Segundos Analíticos, del libro "El Organón" de Aristóteles, describa cómo se construye la Ciencia?
- 2.- En un breve ensayo explique la relación que existe entre los hechos económicos y las normas jurídicas.
- 3.- Reproduzca la definición de Derecho Económico.
- 4.- ¿Cuál es el objeto del Derecho Económico?
- 5.- ¿Quiénes son los sujetos del Derecho Económico?
- 6.- Formule un cuadro de las características del Derecho Económico.
- 7.- Explique las razones del por qué el Derecho Económico se encuentra clasificado dentro del Derecho Público.
- 8.- Establezca la diferencia entre Derecho Económico, derecho de la economía y economía del Derecho.
- 9.- ¿Cuáles son las Ciencias o disciplinas con las que el Derecho Económico tiene mayor relación?

CAPÍTULO SEGUNDO

EL DERECHO ECONÓMICO: SU RELACIÓN Y DISTINCIÓN CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO

SUMARIO: I. El Derecho Económico y el derecho privado. II. El Derecho Económico y el Derecho Público. III. El Derecho Económico y el Derecho Social. IV. El Derecho Económico Interno. V. El Derecho Económico Internacional. VI. Resumen. VII. Actividades de aprendizaje.

En este capítulo, en primer término se debe insistir en que existe una Ciencia del Derecho, la cual tiene como objeto de estudio el orden normativo de una sociedad en un tiempo y espacios determinados. Es común leer y escuchar que el Derecho es la Ciencia que estudia el conjunto de normas jurídicas que regulan la convivencia social. Sin el ánimo de entrar en una añeja polémica acerca de qué es el Derecho y su objeto de estudio, habremos de determinar que el Derecho es más que un conjunto de normas jurídicas. El Derecho es el orden normativo de una sociedad que se conforma (el orden normativo) con muchos más elementos que simplemente normas emitidas por los órganos del Estado facultados para ello.

En primer lugar, habremos de precisar las relaciones existentes entre el derecho y la economía.

El derecho y la economía mantienen relaciones estrechas, pero no absolutas. Es importante la norma jurídica, pero también es importante el hecho económico, regulado o no por el derecho.

Por el carácter instrumental del derecho económico, es que da lugar a que se relacionen con disciplinas jurídicas afines a los agentes económicos privados tanto nacionales como extranjeros.

Ahora bien, como el Derecho es una disciplina científica de manifestaciones muy complejas se ha dividido para su estudio en muchas clasificaciones. Las más frecuentes se refieren a clasificarlo por

"ramas" o "materias". Es así como tenemos el derecho constitucional, el derecho civil, el derecho agrario, entre muchos otros. Sin embargo, para los fines que nos ocupan en el presente libro, sí resulta importante e interesante establecer la relación y, sobre todo, la distinción del Derecho Económico, como "rama" o "materia" de los otros ámbitos en que el estudio del Derecho se ha destacado.¹

Debemos partir que de las muchas clasificaciones del derecho que existen, las más comunes y aceptadas son las que se han formulado a partir de dos elementos esenciales: primero, a partir de los sujetos que participan en el hecho, acto o negocio jurídico, según sea el caso; y, segundo, del objeto o relación jurídica que regula.

No obstante lo anterior, debemos insistir que aunque estemos frente a actos de orden económico, no necesariamente estamos en el ámbito del Derecho Económico.

Con las precisiones arriba señaladas, ahora estamos en condiciones de establecer, bajo este criterio: sujeto, objeto y ámbito de aplicación la relación y distinción del Derecho Económico, con otras ramas de la Ciencia Jurídica.

I. EL DERECHO ECONÓMICO Y EL DERECHO PRIVADO

Hemos establecido que toda relación económica lícita, que se realiza en la producción, intercambio, distribución y consumo de algún bien o servicio, necesariamente se lleva a cabo en el ámbito de un marco normativo, llamado derecho.

En consecuencia, podemos afirmar que todo acto económico se materializa dentro de una expresión normativa, que conocemos como norma jurídica; podemos presentar una gran cantidad de ejemplos. Sólo para mencionar algunos de los más obvios a continuación presentaremos algunos casos.

Es evidente su estrecha relación con el derecho mercantil, especialmente en lo que se refiere a la materia de sociedades mercantiles, al igual que con el derecho empresarial y el derecho laboral.

La compra-venta más simple que se lleva a cabo entre particulares, que parece el acto económico más elemental está normado por la legislación civil; si en este acto de intercambio aparece como una de las partes a persona jurídica que tiene como objeto obtener un lucro de dicha operación, este acto estará normado por la legislación mercantil y no por el Derecho Económico.

¹ GARCÍA MAYNES, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, México, Porrúa, 2000.

Cuando una persona, de cualquier índole suscribe un título de crédito, es decir, expide un cheque, se obliga mediante un "pagaré" o una "letra de cambio", en otros actos de esta naturaleza, es indiscutible que estamos frente a un negocio de orden económico, que tiene su propia naturaleza y expresión normativa. Es un acto económico, que no está normado por el Derecho Económico.

Las personas jurídicas, individuales o colectivas, tienen la facultad de acudir, mediante un intermediario financiero, a la Bolsa de Valores a adquirir o vender acciones, bonos, valores, certificados o cualquier cantidad de instrumentos de inversión y capitalización. Nadie duda que se trata de transacciones económicas, quizás las más sofisticadas, pero se debe comprender con claridad que dichas operaciones están normadas por lo que conocemos como derecho bursátil; por lo tanto, no son materia del Derecho Económico, en tanto que en ellas no participe el Estado como autoridad reguladora.

Podríamos seguir con una lista interminable de ejemplos donde distinguiríamos actos económicos sujetos a su propia normativa pero ajenos a lo que hemos delimitado como Derecho Económico.

Al surgir el Derecho Económico como un subconjunto normativo que regula, disciplina y ejecuta la política económica y la planificación en busca del desarrollo que equilibre necesidades sociales ilimitadas frente a recursos materiales escasos, es una disciplina adscrita al ámbito del derecho público, pero con incidencia normativa en áreas del derecho mercantil.

Ahora bien, debemos realizar otras precisiones sobre la relación del Derecho Económico con las distintas "ramas" o "materias" del Derecho Privado.

Cuando el Estado, en su calidad de emisor de las normas jurídicas, modifica o amplía el marco legal para la actuación de los particulares en la economía, estamos frente a una decisión política que afecta directamente a los agentes económicos en sus formas de participar en los procesos económico, es así y solamente así cuando se establece la relación entre el Derecho Económico y el Derecho Privado.

Las nuevas situaciones del comercio y de la inversión han obligado a los Estados a emitir y definir nuevos marcos jurídicos para el intercambio entre particulares, nacionales y extranjeros, de mercancías, servicios, capitales e incluso, la circulación de personas entre dos o más naciones.

Con la emergencia y consolidación de las empresas transnacionales, el derecho económico se vincula con el derecho internacional privado que regula los conflictos entre nacionales de distintos países, sean personas naturales o jurídicas.

Derivado de los procesos de integración y globalización de los mercados, el derecho económico es útil para integrar temas como las inversiones extranjeras, contratos financieros, propiedad intelectual, arbitrajes privados y mixtos.

Por lo tanto, el Estado establece una relación con el Derecho Privado, interno y externo, cuando define, aplica y sanciona las reglas económicas. Se insiste, sólo estaremos en el marco regulatorio del Derecho Económico, cuando aparezca el Estado en su relación con los agentes económicos en su conjunto.

II. EL DERECHO ECONÓMICO Y EL DERECHO PÚBLICO

Si la confusión de considerar los actos económicos entre particulares como materia del Derecho Económico es frecuente, lo es mucho más cuando se trata del Derecho Público.

Dicho lo anterior, resulta indispensable determinar cuáles son las "ramas" o "materias" que se consideran dentro de la esfera del Derecho Público. Como ya lo señalamos la clasificación que se hace del Derecho, se realiza en atención a los sujetos que participan en la relación jurídica y el objeto que regula. En consecuencia, podemos afirmar que estamos frente al Derecho Público, cuando alguna de las partes de la relación jurídica que participa en determinado acto es el Estado, representado por su gobierno.²

En consecuencia el Derecho Económico, está dentro del marco que clasifica al Derecho Público, toda vez que es el Estado a través del gobierno quien realiza los actos jurídicos con los agentes económicos.

Si bien es cierto que el Derecho Económico se encuentra dentro de la gran clasificación del Derecho Público, debemos ser precisos en cuanto a su relación con otras "ramas" o "materias" de este ámbito.

Sin duda la más importante y estrecha relación la vamos a encontrar con el derecho constitucional, ya que no importa en qué país o nación nos encontremos, toda vez que la respectiva constitución nos dará las definiciones y precisiones más importantes y concretas acerca de las reglas jurídicas de la participación del Estado en la Economía.

El derecho económico tiene fuertes vínculos con el derecho constitucional en razón de los Artículos 1o, 5o, 9o, 11, 25, 26, 27, 28, 73, 74, 76, 89, 123, 131 y 133 entre otros, son los preceptos que orientan y perfilan el sistema de economía mixta y de mercado que se lleva a cabo en nuestro país.

² No olvidar que el Estado es una forma de organización del poder político de una sociedad y que sus actos los realiza mediante alguno de sus "poderes" o "niveles" de su gobierno. En el siguiente Capítulo se precisaran los conceptos sobre el Estado.

Otro de los vínculos más importantes del Derecho Económico es el que se refiere con el Derecho Administrativo, el cual debe abordarse con precisión para no incurrir en fallas de clasificación e, incluso de interpretación. Si bien es cierto, que la mayoría de los actos de un Estado —insistimos a través de su gobierno— los realiza el poder ejecutivo, el cual realiza su capacidad jurídica de imperio sobre los gobernados, debemos distinguir en cuáles de ellos los hace en su carácter de agente económico, común y corriente, y en qué otros lo hace como autoridad.

Muchas decisiones del Estado en materia económica, se materializan como actos administrativos e, incluso, pueden ser combatidos jurisdiccionalmente por esta vía, tal es el caso de las disposiciones que se dictan en materia de competencia económica y del propio comercio exterior que se manifiestan y ejecutan mediante actos de carácter administrativo, como también lo es el combate a las prácticas monopólicas.

También se destaca la relación existente del Derecho Económico con el Derecho Penal, es evidente y necesaria, debido a la existencia de nuevas realidades financieras y bancarias, el crimen organizado y los delitos económicos, supuestos que no sólo tienen un impacto en el ámbito interno sino que cobran más trascendencia en el ámbito internacional.

Los delitos de orden económico no son materia del Derecho Económico, es de todos conocidos que estas conductas ilícitas son combatidas y sancionadas por el derecho penal, también clasificado dentro del Derecho Público.

Recientemente se ha puesto como tema de discusión la relación entre el Derecho Económico y el llamado Derecho Ambiental, sobre todo en el aspecto de cómo hacer compatible un desarrollo sustentable que proporcione bienestar general y que afecte lo menos posible el medio ambiente, sobre todo con el compromiso que ahora se ha asumido con futuras generaciones.

La actividad del derecho económico esta vinculada con el ámbito del derecho ambiental porque trata de fomentar en los agentes económicos comportamientos empresariales positivos y consistentes con un desarrollo económico sustentable y armónico con los ecosistemas nacionales y regionales.

Se puede concluir en este apartado que el Derecho Económico forma parte del Derecho Público y que algunas de sus manifestaciones jurídicas se realizan mediante acciones de la parte ejecutiva del gobierno mediante decisiones de orden administrativos.

III. EL DERECHO ECONÓMICO Y EL DERECHO SOCIAL

Otra de las clasificaciones del Derecho, atendiendo a los sujetos y al objeto, es el que se refiere al llamado Derecho Social. Es decir, son el conjunto de normas que se refieren, fundamentalmente a los derechos colectivos de un grupo social determinado.

Este tipo de derechos colectivos hacen su aparición durante los primeros años del siglo XX y nacieron fundamentalmente para proteger los intereses de los campesinos y de los obreros dedicados a la industria de la transformación.

Posteriormente, se han incorporado otros derechos colectivos, entre los que destacan los de los consumidores y los que se refieren al medio ambiente.

Al igual que las clasificaciones que se han analizado en los puntos anteriores, estamos, en la mayoría de los casos frente a actos económicos, que tienen su manifestación en normas jurídicas, pero no, necesariamente de actos sujetos al Derecho Económico.

La relación laboral de los trabajadores agrupados en organizaciones o uniones sindicales frente a un patrón o ante otro grupo de trabajadores, por lo general tiene implicaciones económicas; lo mismo sucede con los grupos agrarios que actúan en defensa de sus intereses. De igual manera acontece con grupos o asociaciones de consumidores que en defensa de sus intereses económicos realizan actividades colectivas, que tiene su propia legislación; pero, que están al margen del Derecho Económico.

Situación distinta es la que sucede con el llamado derecho ambiental, ya que frente a este tema, sí es el Estado el que tiene la obligación de participar y conducir las políticas públicas en la materia y determina la participación de los agentes económicos en la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales.

IV. EL DERECHO ECONÓMICO INTERNO

El derecho económico se integra por diferentes categorías jurídicas y económicas, por lo que su objeto de estudio es considerado como bicéfalo. Tiene como eje central el estudio del fenómeno de la participación estatal en la economía para alcanzar metas definidas por el sistema político global. Eje que será distinto, dependiendo de sistema económico de que se trate.

Por lo que el derecho económico interno es el conjunto de normas que enmarcan los lineamientos de orden público económico que todo Estado establece para el libre actuar de los agentes económicos en su propio mercado.

Una vez establecidas las características teóricas sobre la clasificación del Derecho Económico y su relación y distinción con el Derecho Privado y Público, estamos en condiciones de señalar lo que es el Derecho Económico Interno.

Si partimos de la definición del Derecho Económico que hemos establecido y que por comodidad reproducimos: *El Derecho Económico es la disciplina jurídica que estudia el orden normativo que se crea y aplica para regular la relación del Estado frente a otros agentes económicos.*

En consecuencia, el Derecho Económico Interno es el orden normativo que en esta materia el Estado aplica dentro de su territorio y para los agentes económicos que actúan, directa o indirectamente en él.

V. EL DERECHO ECONÓMICO INTERNACIONAL

Si ya hemos definido el Derecho Económico Interno, en consecuencia el Derecho Económico Internacional se refiere al orden normativo que aplica y con el que se rige el Estado frente a agentes económicos privados y estatales de otros Estados y organismos de orden internacional. Sobre estos últimos se destaca la relación jurídica-económica que se mantiene principalmente con el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCD), entre otros organismos mundiales y regionales.

En este apartado, especial mención merecen los tratados de libre comercio suscritos por los países que han establecido el concepto de regionalización de las economías, destacando en particular los que han suscrito los países de América del Norte (TLC), la mayoría de las naciones europeas (UE) y algunos países asiáticos.

Estos tratados comerciales, que en algunos casos abarcan mucho más que el simple comercio han modificado la relación económica entre los Estados y han provocado el surgimiento de un derecho de carácter supranacional que establece vínculos de interdependencia que incluso, han llegado a cuestionar el principio o paradigma de la soberanía, sobre el cual están edificados los Estados modernos.

VI. RESUMEN

Entre las muchas clasificaciones que se ha hecho del Derecho la más generalizada y aceptada es la que se ha formulado

atendiendo a dos criterios fundamentales: los sujetos, el objeto y ámbito. Es así como la clasificación más reconocida es la que ha dividido su campo en derecho privado, público y social atendiendo a los criterios ya señalados.

Para los fines del presente estudio, es importante establecer la relación y diferencias que el Derecho Económico guarda con estas tres clasificaciones.

Por lo que se refiere a las relaciones económicas que se establecen entre particulares, si bien pueden ser hechos económicos realizados en el marco de legalidad no necesariamente son del mundo jurídico del Derecho Económico.

Por lo que se refiere al Derecho Público, su principal actor es el Estado, mediante sus distintas instancias de gobierno y poderes; dentro de esta clasificación se encuentra el Derecho Económico, toda vez que en éste es el Estado el que actúa y gran parte de sus decisiones se ponen de manifiesto mediante actos ejecutivos, legislativos o judiciales. Particular relación se mantiene con el llamado derecho administrativo.

Finalmente, tomando en consideración que un Estado es quien establece y mantiene sus relaciones con los distintos agentes económicos, cada uno de ellos tiene particularidades propias y exclusivas en su Derecho Interno. Por lo que toca a sus relaciones con otros Estados y organismos internacionales, estas se enmarcan en un derecho supranacional que rebasa incluso el ámbito nacional.

VII. ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

- 1.- ¿Cuáles son los sujetos del Derecho Privado?
- 2.- ¿Quiénes son los sujetos del Derecho Público?
- 3.- Señale a los sujetos del Derecho Social
- 4.- Mediante un cuadro comparativo establezca las diferencias entre el Derecho Público, Privado y Social.
- 5.- En un breve ensayo explique las diferencias entre el Derecho Económico Interno y el Nacional.
- 6.- Investigue cuáles son los organismos internacionales de mayor relevancia en el Derecho Económico Internacional y cuales son sus fines.

CAPÍTULO TERCERO

EL ESTADO Y EL DERECHO ECONÓMICO

SUMARIO: I. ¿Que es el Estado? II. Tipos de Estado y formas de gobierno. III. El Estado y sus elementos. 1. Población. 2. Territorio. 3. Gobierno. 4. El orden jurídico. 5. Soberanía. IV. El Estado y sus fines. 1. La seguridad. 2. La justicia. 3. El bienestar. V. La evolución del rol del Estado. VI. Resumen. VII. Actividades de aprendizaje.

Se ha definido en los capítulos anteriores que el actor esencial del Derecho Económico es el Estado. Por lo tanto, resulta de la más alta prioridad fijar y definir posiciones teóricas acerca de lo que es el Estado y cómo se pone de manifiesto en el mundo fáctico de la aplicación del Derecho.

Estas precisiones resultan indispensables ya que, probablemente, ningún término jurídico-político ha sido tan debatido y, sobretodo tan confundido. Juristas, economistas, políticos y científicos sociales en general han caído en uno de los errores más comunes que se cometen en el análisis científico, que es el de confundir el todo con una de sus partes; es decir, se cree, erróneamente, que el Estado es un orden normativo, o un territorio, un pueblo determinado y el error más generalizado el de no distinguir entre tipo de Estado y forma de gobierno.

A continuación se definirá lo que es el Estado, sus elementos y su manifestación en el mundo de los hechos y actos jurídico-económicos.

I. ¿QUE ES EL ESTADO?

El Estado es una forma de organización y distribución del poder político de una sociedad determinada.

El Estado es un concepto que nace de la Ciencia Política, que estudia el poder, su origen, sus formas de organización y su ejercicio. Por lo tanto, el Estado es una forma, que se materializa mediante

uno de sus elementos que es el gobierno. Bajo la premisa señalada, podemos asegurar que siempre ha habido Estados; porque donde hay una forma de organización social que cuenta con determinados elementos aparece, en consecuencia, la forma de organización y distribución del poder político.

Si bien es cierto que el fenómeno político del poder, y su ejercicio inauguran su estudio moderno, bajo el concepto de Estado, con Maquiavelo entre los siglos XV y XVI, desde las sociedades organizadas más antiguas se puede distinguir con claridad formas de distribución del poder. Sin embargo, en el devenir científico de su estudio moderno, se ha cometido el error de confundir una de las partes con el todo. El gobierno no es el Estado, es simplemente una de sus partes, sin duda muy importante, pero sólo una de sus partes.

En consecuencia, podemos afirmar que si el elemento esencial que determina al Estado es el poder político, sólo distinguiremos dos tipos de Estados. El primero de ellos, donde el poder se ejerce sin compartirlo; es decir estamos frente al Estado autocrático. El segundo, se refiere a los tipos de Estado donde el poder se comparte; por lo tanto reconocemos en ellos al Estado democrático.

II. TIPOS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO

Dentro del proceso evolutivo del Estado uno de los temas que han causado mayor confusión es el que se refiere a la distinción entre el tipo de Estado y forma de gobierno. Tradicionalmente se ha explicado el Estado sin asumir una posición crítica sobre las clasificaciones que de él se hacen, sobretodo, porque se asume una idea determinada de Estado, que se confunde con alguno de sus elementos o características del gobierno mediante el cual se manifiesta.

El comprender y diferenciar estas dos categorías —Estado y gobierno— es importante para entender, las relaciones empíricas que existen entre el tipo de Estado y la forma de gobierno, como el grado en el que de ésta depende la realización de la descripción de un Estado en particular y de sus propios fines. Con el propósito de establecer una diferenciación entre estas categorías, nos apoyaremos en los elementos que proporciona la ciencia política.

Como ya ha quedado descrito, de conformidad con la ciencia política, al Estado se le identifica bajo las siguientes premisas.¹ Por lo tanto, el Estado es:

¹ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p.315.

- Una forma de poder político;
- Una idea de configuración y sustento del poder político;
- Una vía de institucionalización del poder político;
- Una nueva mitificación del poder político;
- Una abstracción que se concreta en la realidad;
- Una forma de legitimación del aparato estructural e institucional del poder;
- Un medio conceptual y empírico a la vez; y,
- Una forma de socializar el poder.

Como podemos observar el elemento común a dichas premisas está en el factor "poder político"; y es a partir de él que las sociedades se organizan para su ejercicio y su expresión jurídica.

Las premisas señaladas que nos determinan las características del Estado nos permiten concluir que éste no es algo tangible o visible, sino una abstracción y una construcción conceptual. El Estado no existe ni fácticamente, ni físicamente; su existencia es política y jurídica. Esta afirmación queda demostrada con la existencia de muchos Estados; los pactos, las convenciones y los tratados del Derecho internacional, celebrados entre Estados; la nacionalidad jurídica; la sujeción a un orden jurídico de un Estado y no a otro, de una persona individual o colectiva que realiza sus actos dentro de un determinado territorio.

Adicionalmente, la existencia política y jurídica del Estado queda demostrada a través de sus elementos. Poseen una limitación geográfica —territorio—; los sujetos o personas sometidos al ejercicio de su poder —población—; su fuerza coactiva y su autoridad convalidatoria —gobierno—; la potestad de no estar sometido a ninguno otro poder —soberanía—; y, la base legitimadora del origen del poder político que detentan, así como el marco regulatorio de su ejercicio —orden jurídico—.

Al conjunto de estos elementos se le ha denominado "Estado", en el sentido que hoy se interpreta el término. Esta situación ha causado confusión, ya que se ha definido al Estado por alguno de sus elementos; otro aspecto que ha contribuido a la poca claridad en el manejo de los conceptos Estado y gobierno, consiste en afirmar la existencia de "Estados" integrantes de una federación, los cuales carecen de una atributo fundamental: la soberanía, que se reserva el Estado Federal. Como podemos ver se llama "Estado" a entes que no lo son, precisamente porque el término en sí mismo es abstracto y susceptible de usarse en forma arbitraria.

Con base en lo anterior, podemos expresar que el Estado es lo que explica el origen, ejercicio y aplicación coactiva del poder político y no confundirlo con sus elementos o manifestaciones, y que estas últimas se hacen precisamente a través del gobierno.

Hemos expuesto que en la práctica se confunde Estado y gobierno, por sus elementos o por las características de su desempeño y que ocasiona que se llamen "Estado" a organizaciones que no lo son. A continuación nos referiremos a las diferencias conceptuales, con el objeto de plantear la distinción teórica entre tipos de Estado y forma de gobierno, que son la base de cualquier tipología del Estado y de los regímenes políticos. Por lo tanto, consideramos conveniente revisar una serie de elementos conceptuales útiles para evitar la confusión frecuente entre lo que es un modelo de Estado y lo que debe entenderse por la forma de gobierno o el régimen político.

Para lograr la distinción propuesta es importante partir sobre el número de tipologías que históricamente se han desarrollado entre las que colocan a la democracia y a la monarquía como la base de dicha clasificación; sin embargo, debemos tomar en cuenta las dos versiones del Estado moderno más frecuentes: la de los Estados monárquicos y la de las democracias, que es de donde surge el principal error de distinción, ya que la Democracia es un tipo de Estado, en tanto que la monarquía es una forma de gobierno.

La distinción entre tipo de Estado y forma de gobierno no sólo se trata de un ejercicio teórico con fines académicos, que de por sí mismo tendría su valor, sino también tiene una importancia práctica que se manifiesta en el momento en que se debe diseñar una forma de gobierno o una forma de régimen político, una vez que se ha determinado el tipo de Estado. Ya en la práctica observaremos que resulta de la mayor importancia que una adecuada estructura de la forma de gobierno depende del grado de concreción del modelo abstracto de Estado que se haya elegido; por lo tanto, la relación entre tipo de Estado y forma de gobierno es uno de los temas cruciales de la ciencia política y de la ciencia jurídica.

Una vez que hemos establecido que el Estado no es algo concreto y que se constituye a partir de una forma determinada del poder político, el modelo de Estado es el conjunto de elementos sustantivos con base en los cuales se determina el origen y los fines del poder. El tipo de Estado es una descripción de lo que se pretende hacer con el poder, desde su origen, hasta el cumplimiento de sus fines que se persiguen mediante su ejercicio cotidiano.

Por lo tanto el Estado se constituye bajo las siguientes disyuntivas: ¿quién decide la constitución del Estado, la voluntad popular o

la decisión unipersonal de un rey o príncipe?; ¿qué clase de Estado, como organización político-social, queremos, una en la que el poder político esté distribuido entre distintos órganos o en una en la que esté concentrado en uno sólo?

Es a partir de las respuestas que se le otorgue a estas dos preguntas fundamentales, se resolverán cuestiones fundamentales sobre el nivel de intervención del Estado en los aspectos esenciales de la vida social. De ello, se derivan los principios y decisiones fundamentales sobre el ser y forma de ser de la organización política; el origen y los fines del poder político.

Entre los principios y decisiones fundamentales de la organización política de una sociedad, que constituyen el tipo de Estado, se encuentran: el ejercicio de sus soberanía, el poder constituyente y su titularidad; la definición sobre el principio de los órganos encargados del ejercicio del poder, el cual se distribuirá entre ellos o se concentrará en alguno de ellos; la posición de los gobernados frente a los gobernantes, desde el punto de vista de las obligaciones de unos y otros; los límites del poder político; la participación o nivel de intervención del Estado en los procesos de transformación y desarrollo social; el modelo de gestión y orientación de la economía política; los grados y condiciones de participación de los factores reales de poder en las cuestiones públicas; las metas fundamentales y determinantes del ejercicio del poder, que en lo político, en lo económico y en lo social habrán de ser el sustento de los programas y las acciones de gobierno; entre otras cuestiones definitorias.

Por su parte, la forma de gobierno o régimen político se concreta en la expresión manifiesta de los principios y de los fines del Estado, con el objeto de alcanzar los primeros y hacer factibles los segundos. La forma de gobierno es las estructuras jurídico-políticas por medio de las cuales se realiza el ser y forma de ser del Estado, previamente determinado. En tanto que el tipo de Estado resuelve las preguntas de "qué" y "para qué", la forma de organización del régimen jurídico, o forma de gobierno, explica el "cómo" se traducirán las decisiones en hechos.

Las determinaciones que un modelo organización política general de una sociedad adopte pueden alcanzarse a través de diversas formas concretas de organización del poder, como son las estructuras del poder, instituciones jurídico-políticas, ámbitos de competencia, entre otros. Esto quiere decir que la forma de gobierno es en sí una determinación estructural, frente al tipo de Estado derivado de una decisión material e ideológica.

Bajo estas premisas, podemos observar las diferencias entre el tipo de Estado y forma de gobierno. En el modelo de Estado Demo-

crático el poder está distribuido entre diverso órganos constituidos, este principio esencial de este modelo, puede ser organizado o estructurado mediante diversas formas de gobierno, las más comunes son los gobiernos presidencialistas y parlamentarios, que se reparten el ejercicio del poder entre órganos constituidos. Ambos parten del principio de "división de poderes", que presentan características muy diferentes en un caso y en otro.

De lo anterior podemos concluir que el tipo de Estado Democrático, tiene dos tipos de gobierno fundamentales, que pueden ser presidencialistas o parlamentarios, que obedecen al mismo origen y fines, pero que difieren en las formas de justificarlos y alcanzarlos. Por ejemplo, en el sistema presidencialista, los órganos ejecutivo y legislativo son electos; en tanto que en la forma parlamentaria sólo este último tiene un origen popular; que a partir de esta decisión, resulta que el parlamento designa los integrantes del gobierno.

En relación con el principio de "la distribución del poder" elemento esencial del tipo de Estado Democrático, debemos recordar que tiene su origen en el siglo XIX, en el que se estableció la tendencia, casi general, de estructurarlo bajo la clásica fórmula tripartita: propuesta por Locke y Montesquieu, ejecutivo, legislativo y judicial.

El modelo con el cual se ha "distribuido el poder" en los Estados Democráticos ha evolucionado. Particular atención merece el hecho que durante la segunda mitad del siglo XX, algunos Estados decidieron modelos de gobierno constituidos por cuatro órganos, cuya novedad fue que a los tres ya tradicionales se integraba un cuarto, encargado de ejercer una nueva función dentro del Estado Democrático, que es la del control de la constitucionalidad. Este modelo nació dentro de los gobiernos parlamentarios europeos; sin embargo, poco a poco, en las últimas décadas se ha ido estableciendo en gobiernos presidencialistas, particularmente en América Latina. Ahora, junto a los órganos ejecutivos, legislativos y judiciales coexisten, primero en Europa y después en América, tribunales constitucionales, encargados de garantizar el control de la constitucionalidad; lo cual representa un cambio estructural dentro del modelo o forma de gobierno de los países que han optado por el Estado Democrático y que operan bajo el principio de "distribución del poder".

Con lo anterior, queda de manifiesto que a un mismo tipo de Estado pueden corresponder diversas formas de gobierno, sin que las diferencias entre unas y otras afecten o alteren esencialmente el tipo de Estado que sustentan; esto quiere decir, en el campo de la práctica que para alcanzar un mismo fin se pueden elegir diversos

caminos y medios. Esto implica que entre el tipo de Estado y forma de gobierno existen relaciones directas de "fin" y "medios" con la forma y estructuras de gobierno.

Las estructuras concretas de gobierno derivan del tipo de Estado tiene sentido sólo a partir del contenido esencial que define el ser o forma de ser estatal. No es posible elegir, ni diseñar una forma de gobierno, sino se tiene la base material e ideológica que lo sustente y lo justifique. Por lo cual, resulta evidente la necesidad de determinar primero el "qué" –el Estado- y ya tomada la decisión, plantear las diferentes alternativas sobre el "cómo". Entonces, la definición del Estado es, forzosamente, previa a la selección de forma de gobierno.

Ya hemos analizado la confusión que existe entre tipo de Estado y forma de gobierno que se pone de manifiesto en las cuestiones relativas al origen y fines, con los medios que se utilizan para alcanzarlos y que tanto impacta, a la ciencia política, como a la jurídica.

Queremos insistir en que las estructuras y la organización que regulan los procesos del poder político son un medio para alcanzar los fines que a éste le han sido asignados. Es por ello que la concreción del modelo de Estado depende, en gran medida de la forma de Estado, cuyas limitaciones o deficiencias estructurales se reflejarán en el grado de realización de las decisiones definitivas de lo estatal. Por lo cual no se puede dejar de considerar, que en muchas ocasiones, son las estructuras de gobierno las que impiden la concreción de determinados objetivos o metas del Estado. Por ejemplo, del modelo de Estado Democrático, vigente, llamado Democracia Social, las diferencias en el grado de realización entre un Estado y otro dependen esencialmente de las estructuras y de la forma de organización de cada sistema político.

Una línea de exposición sobre las diferencias en los grados de bienestar y niveles democráticos entre Europa y América Latina se funda en el hecho de las diferencias entre los regímenes políticos presidencialista y parlamentario, no obstante que en ambos casos nos encontramos frente a naciones que tienen el mismo tipo de Estado; es decir el Democrático; a nuestro juicio estas diferencias tienen sus causas no sólo en la forma de gobierno, sino en múltiples factores que van desde lo cultural, hasta las condiciones de socio-económicas.

Existen muchos criterios que se han tomado en cuenta para la formulación de una tipología de los tipos de Estado y de las diversas formas de gobierno; sin embargo, nos parece que la más acertada es la que nos refiere al concepto fundamental sobre el Estado: el ejercicio del poder.

Como ya se ha reiterado, comprendemos al Estado como la forma de organización política de una sociedad; por lo tanto su elemento esencial reside precisamente en la distribución o concentración del poder. Por lo tanto, a partir de este fundamento, existen dos grandes tipos de Estado: el democrático y el autárquico. En el primero, el poder político se encuentra distribuido, en tanto que en el segundo, se encuentra concentrado en alguna instancia de poder. Este criterio, nos ofrece ventajas metodológicas y epistemológicas, ya que nos permite formular la descripción formal-constitucional del tipo de Estado y, además, nos permite abordar el funcionamiento y la dinámica real de las estructuras concretas de cada tipo de Estado, en relación con el grado efectivo de distribución o concentración del ejercicio del poder político, lo cual facilita el establecimiento de la vinculación entre el Estado y su forma de gobierno o régimen político. A continuación se presenta un esquema sobre el tipo de Estado y formas de gobierno contemporáneas más usuales.

TIPO DE ESTADO	FORMA DE GOBIERNO	TIPO DE ESTADO	FORMA DE GOBIERNO
	Presidencialismo		
	Parlamentarismo		Personalista
	Otras		
			Partido Único
	Federación		
DEMOCRÁTICO		AUTOCRÁTICO	MONARQUÍA
Distribución del poder	Organización unitaria	Concentración del poder	Militar
	Otras		Religiosa
	Representativa		Otras
	Indirecta		
	Otras		

Sobre el cuadro arriba presentado, tomando en cuenta de que se trata de un modelo simplificado, es necesario realizar las siguientes precisiones:

Los dos tipos de Estado que se señalan son los extremos del modelo; sin embargo, se pueden presentar casos intermedios en cuanto a los aspectos ontológicos. Tratándose del modelo democrático, podemos distinguir entre el modelo del Estado liberal clásico, el burgués y el modelo social demócrata, que es el modelo predominante. También se puede distinguir, con base en el ejercicio real del poder, si el Estado democrático específico tiende a ser más o menos democrático o bien puede presentar procesos graduales o abiertos de concentración del poder, correspondiendo en el fondo a las características del tipo autocrático.

En particular, por lo que se refiere a tipo autocrático se distinguen dos clases, cuyo rasgo común es la concentración del poder, pero cuya base programática e ideológica son distintas. El prototipo del Estado autocrático-totalitario es el estado socialista; en tanto que las autocracias-autoritarias están representadas por el fascismo y el nacional-socialismo, como son las dictaduras de base militar y en menor número las religiosas.

Por lo que se refiere a las formas de gobierno del Estado democrático, sus estructuras e instituciones se pueden distinguir bajo tres criterios. Primero, las relaciones entre los órganos constituidos y la distribución del poder entre unos y otros, que actualmente se manifiestan en formas presidencialistas y parlamentaristas. Segundo, la existencia de esferas de competencia o autonomía, o la carencia de ellas en las diversas zonas territoriales en que se divida el Estado, bajo la organización autonómica, en federación o la central, en que no existe autonomía de las provincias o regiones. Tercero, los grados y formas de participación ciudadana en los procesos de decisión del poder político, distinguiéndose los Estados de democracia exclusivamente representativa —voto activo— y los que incorporan elementos de democracia indirecta o semidirecta como son el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y, otra poco usual, la revocación del mandato.

En relación con las formas de gobierno de los Estados autocráticos, se clasifican en: totalitarios y autoritarios, en función del órgano, instancia o punto de concentración del poder político. Debemos mencionar que es posible encontrarse en estos modelos instituciones o formas similares a las de los modelos democráticos, pero sólo juegan un rol normativo-formal, cuya aplicación es nula. Tampoco nada impide la Constitución de un Estado autocrático contenga las formas del referéndum o de la iniciativa popular; sin embargo, en la práctica no se aplican. Por lo que se aprecia, el elemento central para la clasificación de las formas de gobierno está en el real y eficaz ejercicio del poder.

Las formas de gobierno basadas en la concentración del poder en una sola persona presentan muchas diferencias entre sí, por la forma de ejercer el poder; no obstante, su característica fundamental se encuentra en la concentración del poder, lo cual los coloca, invariablemente dentro de los Estados autocráticos.

En el cuadro de clasificación de tipo de Estado y formas de gobierno, nos hemos referido a "otras" formas de gobierno, lo cual permite la posibilidad de incorporar alguna otra modalidad contemporánea, como son las monarquías constitucionales.

De la topología expuesta, de los cometarios y precisiones formulados sobre la misma, debemos destacar lo obvio: el nombre no hace la cosa, por lo tanto, el tipo de Estado y la forma de gobierno no están determinadas por la intención contenida en una Constitución, sino por la realidad que se manifiesta por el ejercicio real y cotidiano del poder. Sólo para mencionar un ejemplo: los regímenes parlamentarios europeos, cuyo Jefe de Estado es un monarca, no se da el caso de que éste ejerza el poder político, ni influye en las decisiones del gobierno en forma definitiva. Sus funciones se limitan al protocolo y a la diplomacia y, en el mejor de los casos, se convierten en una representación o símbolo visible e identificable con la abstracción del Estado. Este tipo de Estado corresponde al modelo de Estado social-democrático, con una forma de gobierno parlamentaria, debido a que es este órgano es quien decide las cuestiones fundamentales de ser y forma de ser de la organización social.

Con todo lo descrito en este apartado, sobre el tipo de Estado y forma de gobierno, hemos querido dar por decidido que esta clasificación obedece al elemento sustancial de la organización política, que es el ejercicio del poder y las formas o medios para alcanzar sus fines.

III. EL ESTADO Y SUS ELEMENTOS

Mucho se ha discutido y escrito sobre los diversos elementos que conforman el Estado. Desde sus orígenes la Teoría General sobre este tema ha establecido como postulado que el Estado se conforma con tres elementos esenciales: el pueblo; territorio; y gobierno.

No obstante lo anterior; el desarrollo científico sobre el tema ha llevado a incorporar dos elementos sustanciales: el orden jurídico y la soberanía. Estos dos elementos, junto con los otros tres arriba señalados constituyen, a nuestro juicio, las partes integrantes de cualquier Estado.

1. Población

Iniciaremos con el elemento "sociedad", el que habremos de definir como: el conglomerado de personas que conforman la población sometida a la potestad de un Estado; los hombres que pertenecen a un Estado forman, en su totalidad, la población del mismo: desde el punto de vista jurídico, la población juega un doble papel: como objeto o como sujeto de la actividad estatal. Esta clasificación tiene sus antecedentes en teoría planteada por Juan Jacobo Rousseau, que distinguía entre súbdito y ciudadano. En cuanto a los súbditos, éstos forman el objeto del ejercicio del poder; en cuanto a los ciudadanos, participan en la formación de la voluntad general y, por consecuencia, son los sujetos de la actividad del Estado.

En cuanto al objeto del *imperium*, la población se manifiesta como un conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado; en cuanto a sujetos, los individuos que la forman aparecen como miembros de la comunidad política, en un plano de cooperación. La calidad de miembros de una comunidad jurídicamente organizada supone necesariamente, en quienes la poseen, el carácter de personas y, en consecuencia, la existencia, a favor de los mismos, de una esfera de derechos subjetivos públicos.

El conjunto de derechos que el individuo puede hacer valer frente al Estado constituyen lo que en la terminología jurídica se conoce como *status* personal. Las facultades que lo integran son de tres clases: derechos de libertad; derechos políticos; y, derechos de promover la acción del estado a favor del interés particular.

La subjetividad jurídica se exterioriza mediante el reconocimiento que hace el Estado al individuo en su carácter de miembro de la comunidad; esto implica el reconocimiento del hombre como persona, esto es, como individuo que posee una esfera de Derecho Público. Bajo la influencia de los principios constitucionales de los derechos públicos individuales ha nacido la doctrina del Derecho público subjetivo y se entiende exactamente en la misma dimensión al Derecho Privado, no distinguiéndose uno de otro sino por las personas que intervienen en las relaciones jurídicas de carácter público. El Derecho solamente es posible entre "sujetos de derecho", entendiéndose que se considera como tal, a la persona que puede poner en movimiento el orden jurídico en interés propio.

El reconocimiento del individuo como persona es el fundamento de todas las relaciones jurídicas; así como también es la base de las exigencias público-jurídicas por las cuales el Estado procura la seguridad de todos los hombres que están dentro de la esfera de ac-

ción que abarca el poder. La totalidad de las exigencias se dividen en tres grandes categorías que corresponden a distintas posiciones del *status* de la personalidad; estas son: los derechos de libertad, que se refieren al individuo, en tanto que es persona sometida a un poder limitado; derechos políticos que se refieren a la capacidad jurídica del individuo de participar en la decisión y conducción de los asuntos públicos; y, derecho del individuo a promover la acción del Estado a favor de su interés particular.

Por lo anterior expuesto, la población como elemento humano del Estado, puede ser considerada teóricamente desde diversos puntos de vista: como sociedad; como población, propiamente dicha; como pueblo; y como nación.

2. *Territorio*

De conformidad con la clasificación de los elementos del Estado arriba descrita, el segundo elemento que lo conforma es el territorio, el cual se considera como la parte de la superficie del planeta que se haya sujeta a su propia soberanía;² es decir, donde ejerce su competencia exclusiva.

Son objeto del Derecho Internacional las cosas materiales cuyo estatuto, de alguna forma, está regido o le son aplicadas normas de orden internacional; como son: el territorio de los Estados, el cual se integra por tierras, agua y espacio aéreo. El territorio es un elemento que da fuerza y riqueza al Estado, que abarca no solo la superficie; sino también el subsuelo; el espacio atmosférico; las costas y litorales, con su extensión de mar territorial. Las características de cada uno de estos elementos están determinadas por la Constitución Política de propio Estado y en los Tratados Internacionales.

El territorio circumscribe, en virtud de las fronteras, los límites de la actividad estatal y pone límites a la actividad de los Estados extranjeros dentro del territorio nacional; dichos límites los establece el Derecho Internacional, que fija sus alcances por una autonomía sujeta naturalmente a las condiciones históricas y a la convivencia con otros Estados. Adicionalmente, el territorio constituye el asiento físico de la población del Estado; la fuente fundamental de sus recursos naturales y el espacio geográfico donde tiene vigencia el orden jurídico que surge de su soberanía.

El Estado para la realización de sus fines tiene la necesidad de contar con un territorio; es decir, de una porción determinada de suelo

² Esta concepción de soberanía ha sido el elemento substancial con el cual se ha determinado la esencia del Estado.

que le proporcione los medios necesarios para satisfacer las necesidades materiales de su población. Así mismo, dentro de su territorio, tiene la capacidad para vigilar a los habitantes que se encuentren dentro del mismo. El dominio de un espacio determinado le permite controlar a la población.

Por otra parte, en el aspecto internacional, el Estado goza de la exclusividad con que posee su territorio y en el caso de invasión puede y debe defenderlo de acuerdo con sus posibilidades militares; ya que el si pierde su territorio desaparece. En un determinado territorio solo puede existir un Estado.

3. *Gobierno*

Al referirnos al Gobierno como el tercer elemento constitutivo, estamos señalando "el poder del Estado". Toda organización política-social requiere de una dirección para todas las voluntades individuales, con el fin de cuidar los fines comunes de las asociación, que ha dar cauce y ordenar las decisiones del poder. Esta unidad de poder es distinta a la suma del poder individual del los integrantes del conglomerado humano.

Este elemento está conformado por factor esencial: el poder; que se caracteriza por la posibilidad de imponer órdenes a los integrantes de la asociación, este es el factor que caracteriza al Estado.

La tarea más importante y trascendental de la autoridad del Estado es el gobierno de los hombres. Esta actividad tiene su manifestación en diversos campos: en lo social, económico y político. Los individuos que ejercen el gobierno de la comunidad son ciudadanos como los demás; pero, el tiempo en que son gobernantes y en esfera de sus atribuciones adquieren la calidad de órganos representativos y tiene el poder y los recursos necesarios para mandar. La autoridad tiene dos funciones: mandar y administrar.

Toda sociedad organizada requiere de una voluntad que lo dirija. Esta voluntad constituye el poder del grupo. Tal poder es, en ocasiones, de tipo coactivo; en otras, carece de tal carácter. El poder simple o no coactivo, tiene la capacidad para dictar determinadas prescripciones a los miembros del grupo, pero no está en condiciones de asegurar el cumplimiento de aquéllas por sí mismo; es decir, con medios propios. Cuando una organización carece de poder coactivo, los individuos que la forman tienen libertad para abandonarla en cualquier momento. Si una organización ejerce un poder simple, los medios de los que dispone para sancionar sus mandatos no son de tipo coactivo, sino simplemente disciplinarios.

En cambio, el poder de dominación es irresistible. Los mandatos que expide tiene una pretensión de validez absoluta y pueden ser impuestas, incluso, por medios violentos en contra de la voluntad del obligado.

4. *El orden jurídico*

Se ha señalado por la teoría clásica que los tres elementos constitutivos del Estado son: la población, territorio y gobierno; sin embargo, la evolución científica de las ciencias sociales ha incorporado otros dos elementos, que compartimos, que son esenciales al origen, naturaleza y fines del Estado. Estos son: el orden jurídico y la soberanía.

Un conglomerado humano se agrupa, asocia, organiza para alcanzar determinados fines, como pueden ser el orden, la convivencia, el bienestar, entre otros. Esa asociación humana se desarrolla sobre determinado espacio físico y establece una organización mediante la cual se procura alcanzar sus fines, a través de decisiones que se fundan en el ejercicio del poder coactivo.

Todas esas decisiones y acciones tienen su manifestación en un orden normativo determinado, que contiene las prescripciones de permisión, prohibición y facultativas para todos los integrantes de una sociedad. Se gobierna mediante preceptos y ordenes que por dirigirse a seres racionales y libres que afectan primariamente el fuero de la conciencia y crean un deber ético de obedecer. Este orden normativo, esta expresión jurídica se conoce como Derecho: conjunto de normas, principios y valores que son aceptados y, en gran medida, respetados por una sociedad en su conjunto.

5. *Soberanía*

De conformidad con el planteamiento general que hemos presentado a lo largo del presente apartado de este documento, en el sentido de que el Estado se constituye a partir de cinco elementos fundamentales o esenciales, la Soberanía es el quinto y último factor de su existencia e integración.

Por soberanía hemos de entender: "la fuerza política real o la capacidad de dominio que una situación relacional logra prevalecer sobre cualesquiera otros centros de poder, en un espacio de poder, en un espacio territorial en los que unos y otros luchan por ejercerlo al mismo tiempo con pretensiones de supremacía..."³

³ Covián Andrade, Miguel, *Teoría constitucional*, México, CEDIPC, 2005. vol. I., p. 131.

Con este concepto de soberanía ya establecido, debemos señalar que la soberanía es un hecho derivado de la lucha por el poder; que determina el ser o modo de ser del Estado; es decir, decide su constitución. La fuente o el origen político de la misma se consigna en normas constitucionales con la pretensión real se convierta en obligatorio, y lo que es hoy deba ser permanente y se mantenga en lo sucesivo.

En estos términos, la soberanía no reside en el pueblo porque así lo prescriba una norma jurídica, sea esta constitucional o de otro tipo. Es exactamente a la inversa, queda consignado en la norma porque lo ha determinado de esta manera quien detenta el poder o tiene la capacidad real y suficiente para decidirlo y hacerlo. Por lo tanto, la soberanía es un hecho político. Es el origen y fundamento del Estado y de su constitución.

La soberanía es un hecho esencialmente objetivo y real, no proviene de la norma, sino que ésta formula la norma, que se encuentra en algún centro de poder, que es el que puede imponer su voluntad a los demás integrantes de la sociedad, decidir las estructuras del Estado y de ejercer el poder político.

Sobre este hecho en particular se ha desarrollado la "teoría de la delegación de la soberanía", que explica el hecho de que no es el pueblo quien la detenta, ni quien ejerce el poder soberano, el cual ha sido trasladado por disposición constitucional a los órganos del Estado sin fijar en todos los casos, límites cualitativos a su competencia (ratificación de decisiones por los ciudadanos), ni discriminar los ámbitos en que ya no son competentes. Con esta perspectiva debe tomarse en cuenta que la soberanía es un fenómeno eminentemente político y relativo a la lucha del poder; no se reduce a una declaración normativa en cuanto a su titular, sino se manifiesta en forma dinámica en la práctica permanente del ejercicio del poder.

Con base en lo anterior, la soberanía debe entenderse en un sentido político, no normativo, que sirve para sustentar el marco que propicia la existencia de las instituciones constitucionales, que deben realizar con responsabilidad sus funciones de legitimidad y legalidad.

Bajo la formulación de los conceptos arriba enunciados los Estados modernos han tomado como base de su independencia frente a otros Estados. Ningún poder por arriba de él.

Bajo este principio de soberanía estatal se manifiesta de las siguientes maneras:

Solamente el Estado está legitimado para emplear la fuerza coactiva sobre cualquier sujeto de derecho y sobre cualquier instancia de poder, en las condiciones previstas por la ley;

Exclusivamente él puede crear las "reglas del Derecho", con base en las cuales son regulados los procesos de formación y ejercicio del poder público.

Únicamente él reconoce y legitima a su vez a otras fuerzas políticas, las cuales deben actuar dentro de las reglas del sistema y en el marco de las normas que regulan su funcionamiento.

En suma, es la instancia suprema (soberana) de creación y aplicación, si es necesario coercitiva, del Derecho y del ejercicio del poder político.

IV. EL ESTADO Y SUS FINES

El Estado es una forma de organización del poder político de una sociedad determinada. Las preguntas son ¿para qué se organiza una sociedad?, ¿qué fines persigue?, las respuestas son múltiples; sin embargo, se puede establecer que en general se pueden distinguir tres razones.

El primer fin que persigue un Estado es la seguridad de sus integrantes. Nos referimos, como principio esencial a la seguridad física; es decir, la sociedad se agrupa para darse protección mutua, para establecer un frente común ante las adversidades naturales o ante grupos distintos. Esta seguridad, en primer término es física; en segundo lugar, es conceptual, por ejemplo, si alguien tiene un adeudo a su favor, se requiere la seguridad, la certeza de que dicho adeudo será cubierto. Es decir, estamos frente a una seguridad física y, posteriormente, ante una seguridad jurídica.

Una vez que el conglomerado social alcanza un cierto nivel de seguridad, dentro del grupo humano aparecen conflictos derivados de la misma convivencia y es la propia organización social quien debe resolverlos. La resolución de estos conflictos se refiere a lo que posteriormente conoceremos como Justicia, función que asume la propia organización social, bajo sus propios principios y valores.

Más recientemente, el Estado asume el rol de conducir las decisiones políticas para alcanzar, brindar y mantener ciertos niveles de bienestar a sus integrantes.⁴ Esta es la gran polémica del mundo moderno, en ¿qué?, y ¿cuánto es responsable el Estado de los niveles de bienestar de la sociedad?

⁴ Debemos entender el bienestar como una condición de vida, en la cual se garanticen mínimos en la calidad del disfrute de determinados bienes y servicios, como son: alimentación, salud, vivienda, educación, cultura y recreación. La Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha establecido indicadores sólidos y válidos para cuantificar los niveles de bienestar. (IDH).

A continuación, analizaremos los tres temas que, a nuestro juicio son responsabilidad de todos los Estados modernos: la seguridad; la justicia; y, el bienestar.

1. *La seguridad*

Como casi todos los conceptos de nuestro idioma, la seguridad tiene diversas acepciones; sin embargo, para los fines del presente libro, le daremos dos sentidos a la misma palabra. El primero, seguridad como la condición o sensación que se percibe de que no sucederá nada adverso.

Como ya se mencionó, para todos es muy claro que un grupo de individuos, en condición elemental o primaria, se socializan para brindarse mutuamente protección, ante las condiciones naturales del medio ambiente o ante la amenaza de otro grupo. Por lo tanto, esta sociedad, por muy elemental que resulte, se constituye para brindarse seguridad mutua.

A medida que las sociedades han evolucionado, a la seguridad física se ha incorporado otro concepto integrado con el vocablo seguridad, este se refiere a la garantía suministrada para el cumplimiento de una obligación. Concepto que, con la evolución de la Ciencia del derecho ha tomado diversas acepciones.

Por lo tanto debemos concluir, que la primera responsabilidad de la organización social, llamada Estado, es la de otorgar seguridad a su integrantes.

2. *La justicia*

Hemos señalado, que el primer fin del Estado es proporcionar seguridad a los integrantes de un sociedad; en segundo término, el fin del Estado es dirimir las controversias que se presenten entre los individuos por los intereses que cada uno de ellos defiende; por lo tanto, la responsabilidad del Estado es resolver dichos conflictos, mediante la impartición de justicia. A continuación habremos de analizar y definir algunos conceptos.

La palabra y el concepto Justicia proviene del latín *justitia*, que a su vez proviene de vocablo *jus*, que significa lo "justo". La definición de justicia, generalmente aceptada se la atribuye a Ulpiano, que señala: *justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo*. Esta definición contempla la justicia como una virtud moral, la cual, sin embargo, para ser realizada supone un discernimiento acerca de lo que es suyo de cada quien. Este discernimiento corresponde

propiamente a la jurisprudencia, o prudencia de lo justo, que es una virtud propia del entendimiento. A veces suele llamarse “justicia” a la virtud intelectual de discernir entre lo que es suyo de cada quien.

La discusión acerca de si la “justicia” es o no el fin propio del Estado o del derecho, en el fondo, se reduce a la discusión acerca de si es posible contar con criterios objetivos, independientes de la voluntad del legislador o del juez, para conocer lo que es justo e injusto en situaciones concretas, o dicho de otro modo, lo que es “suyo” de cada una de las partes relacionadas en determinada situación.

El maestro García Máynez,⁵ sigue la idea aristotélica de que la justicia consiste en dar un tratamiento igual a los iguales, y tratamiento desigual a los desiguales. Reconoce que en todos los hombres hay una igualdad esencial, por lo que, por justicia, todos tendrían iguales derechos en tanto seres humanos. Pero admite que hay además múltiples elementos que distinguen a unos hombres de otros, y desde este punto de vista, corresponden a los hombres tratamientos desiguales.

De todos los hombres puede afirmarse que son iguales (al menos en esencia) y que son también desiguales. El saber si en determinada relación se ha de dar a las personas relacionadas trato de iguales o de desiguales, depende de un juicio de valor en el que se aprecie si las desigualdades existentes entre ellos son jurídicamente relevantes, por ejemplo, para decidir sobre la justicia en el cobro de los impuestos, puede afirmarse que la diferencia de capacidad económica de los contribuyentes tiene relevancia jurídica, por lo cual deben pagar más impuestos los que tienen mayor capacidad. No interesaría en este supuesto, las diferencias en cuanto a lenguaje o cultura.

Para reconocer las diferencias jurídicamente relevantes propone García Máynez⁶ tener en cuenta los criterios de necesidad, capacidad y dignidad o mérito. Estas diferencias se reconocen por medio de juicios objetivos de valor hechos en atención a casos concretos, cuyo alcance luego se generaliza para otros casos análogos.

En la actualidad suele entenderse que el derecho no es más que lo que las prescripciones del poder público (leyes, reglamentos, etcétera) definen como tal, o dicho de otro modo que la única fuente para conocer lo que es justo o injusto es la ley. Esto es un fenómeno peculiar del siglo XX, transitorio, y que tiene una explicación histórica: los códigos y constituciones que se comienzan a publicar en el

⁵ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, México, Porrúa, 1989.

⁶ *Op. cit.*, pp. 417.

siglo XVIII, en realidad incorporan la doctrina jurídica definida por la jurisprudencia; de modo que lo que formalmente presentan como “ley”, materialmente es doctrina. La superación de la situación actual puede lograrse por la consolidación de una doctrina jurídica extra legal que critique positiva y negativamente los textos legales.

La justicia como criterio racional de lo justo y lo injusto suele dividirse en tres grandes clases: justicia legal, justicia distributiva y justicia conmutativa.

La justicia legal o general se refiere a las relaciones de la sociedad con los individuos, desde el punto de vista de lo que éstos deben a ella. Bajo su ámbito se incluyen tanto las cuestiones sobre lo que los ciudadanos deben a la sociedad (impuestos, servicios obligatorios, etcétera), como los deberes de los gobernantes con la sociedad (lealtad, promoción del bien común, etcétera).

La justicia distributiva regula la participación a que tiene derecho cada uno de los ciudadanos respecto de las cargas y bienes distribuíbles del bien común. Mira, al igual que la justicia legal, la relación entre sociedad e individuo, pero lo hace desde el punto de vista de lo que el individuo puede exigir a la sociedad, por ejemplo, el derecho a una repartición justa de las cargas fiscales o el derecho a los satisfactores mínimos, vivienda, alimentación, educación, vestido, entre otros.

Estas dos especies de justicia atienden a conseguir una igualdad proporcional o geométrica, o sea, a seguir el criterio de tratar desigual a los desiguales. Expresan relaciones de subordinación (justicia legal) o de integración (justicia distributiva).

La justicia conmutativa es la que rige las operaciones de cambio entre personas que se hallan en un plano de igualdad, por ejemplo, las relaciones contractuales. Ya que atiende al criterio de trato igual a los iguales.

Algunos autores han pretendido añadir una nueva especie, la “justicia social”, la cual miraría hacia la repartición de la riqueza entre los miembros de la sociedad. Esta clase de justicia en realidad se refiere a relaciones contempladas por la justicia legal o por la justicia distributiva. Esta a nuestro juicio es la segunda responsabilidad del Estado.

3. *El bienestar*

El bienestar general de una sociedad, ha incorporado recientemente como una responsabilidad de los Estados modernos. No es sino hasta el Siglo XX cuando se asume que el Estado adquiere el

compromiso de lograr mejores condiciones de vida a la población en general. Temas como la alimentación, salud, vivienda, educación, cultura, recreación, entre otros se han convertido en temas fundamentales en las organizaciones sociales de los dos últimos siglos.

En términos comunes se entiende que el bienestar es la contribución de la sociedad moderna al mejoramiento de la persona, a efecto de que cada vez dependa menos de su esfuerzo individual y obtenga mayores satisfactores que le permitan una vida saludable, sin graves preocupaciones y con las mínimas comodidades que sea posible disfrutar.

El Estado incluye en la actualidad, como parte de sus responsabilidades públicas, el bienestar de los habitantes de su territorio a quienes procura una protección personal con la finalidad de que tengan una existencia digna y segura mediante la aportación de servicios públicos de las más variadas especies y otras contribuciones colectivas que hagan agradable, atractiva e higiénica la relación con sus semejantes. El bienestar social representa por ello la tranquilidad del espíritu, la satisfacción que puede provocar el vivir en un ambiente de común solidaridad, de afanes comunes y de empeñosa búsqueda de la felicidad: es en suma, la convivencia pacífica de los seres humanos y el propósito estatal de proporcionar el mayor número de satisfacciones personales.

La Carta de las Naciones Unidas aun cuando no contiene dentro de las finalidades específicas de los derechos humanos el del bienestar social, sus propósitos revelan la idea, al decir: "que los pueblos están dispuestos a preservar las generaciones venideras, del flagelo de la guerra, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre y en la dignidad y el valor de la persona humana, a promover el bienestar social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad".⁷ Se declara además, como obligación de las naciones, el promover niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social que, en síntesis, representan el más alto objetivo del bienestar de la sociedad. Así lo expresa también la Declaración de los Derechos Humanos en la cual, después de promover el bienestar social para elevar el nivel de vida de la persona, agrega que esta tiene el derecho a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, la satisfacción de sus derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

⁷ Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

Finalmente, resulta indudable que en las sociedades industriales evolucionadas de hoy se afirman plenamente los valores del bienestar colectivo para una mejor realización y desarrollo del trabajo, tanto a través de los salarios como de las prestaciones adicionales que se proporcionan a los trabajadores y los beneficios adicionales que se les otorgan para hacer más placentera su existencia.

V. LA EVOLUCIÓN DEL ROL DEL ESTADO

Hemos señalado que el Estado, como forma de organización del poder político, ha evolucionado, sobre todo en los últimos cien años. Cuando aparecen las naciones, bajo el concepto moderno que hoy aceptamos, las funciones del Estado se limitaban a dos: la seguridad y la justicia.

Este rol limitado que desempeñaba el Estado tenía su origen en la ideología liberal que alcanza su máximo auge en los siglos XVIII y XIX, con el nacimiento de los llamados "estados liberales burgueses" que tienen como filosofía el liberalismo y como forma de organización económica el capitalismo.

Autores y pensadores, como Adam Smith, David Ricardo y David Hume,⁸ establecieron el papel limitado del Estado, hasta convertirlo en un estado gendarme y juzgador. No fue precisamente la buena voluntad o la mente creadora de los pensadores de los Siglos XIX y XX los que le asignaron una nueva responsabilidad al Estado en la conducción de las políticas públicas para alcanzar mejores de bienestar.

En esas sociedades liberales las funciones económicas estaban bajo la única responsabilidad de lo que hoy conocemos como "iniciativa privada", reduciendo al Estado al papel de "garante del orden público", para permitir que mecanismos "espontáneos" regulen las relaciones entre los distintos agentes económicos soviéticos.

En realidad fueron las crisis, cíclicas y recurrentes del modelo de organización capitalista las que obligaron a redefinir el papel del Estado. El punto culminante de este proceso inicia entre 1929 y 1941, con la profunda recesión económica que afectó, sobre todo, a los países industriales y de mayor desarrollo capitalista, como lo eran, en ese momento, los Estados Unidos e Inglaterra y otros más.

Desde el punto de vista teórico, la gran aportación proviene de otro pensador británico, John M. Keynes⁹ que con sus escritos y ac-

⁸ Estos tres pensadores Ingleses son los que se consideran los padres de la llamada Economía Política, cuyo principio "*laissez faire, laissez passer*" predominó en el pensamiento político, jurídico y económico de los Siglos XIX y XX.

⁹ Keynes, M. John, *Teoría general de la ocupación el interés y el dinero*.

ciones induce a la participación el Estado, a través del gobierno, en las actividades económicas y, sobre todo, a asumir el papel de responsable primario del bienestar general.

El Siglo XX fue el marco en el cual se desarrollaron tres distintos sistemas de organización económica: el capitalismo liberal; el socialismo; y, la llamada economía mixta. El siguiente capítulo lo dedicaremos a su análisis.

VI. Resumen

Uno de los conceptos políticos-jurídicos más empleados en la literatura de estas las materias es el del Estado; sin embargo, es el que se usa de manera incorrecta y ha causado grandes confusiones, a todos los niveles del conocimiento. Tomando en consideración que el Estado es el primer actor en el Derecho Económico, resulta indispensable fijar algunas categorías conceptuales sobre este tema en particular.

Con base en lo anterior habremos de señalar que el Estado es: Una forma de organización y distribución del poder político de una sociedad determinada.

Para que una determinada organización social sea considerada como un Estado, es necesario que reúna cinco elementos indispensables: territorio, sociedad, pueblo, gobierno, orden jurídico y soberanía.

Esta organización social, llamada Estado, se integra para cumplir con determinados fines, los tres principales son: brindar seguridad, impartir justicia y alcanzar el bienestar general.

Por lo que se refiere a la responsabilidad del Estado en materia de bienestar, los indicadores básicos son: alimentación, salud, vivienda, educación, cultura y recreación, entre otros.

Finalmente, debemos reiterar que el Estado es una forma de organización del poder político, que asume compromisos en la conducción social, que se manifiesta a través del uno de sus elementos: el gobierno.

VII. ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

- 1.- ¿Cuál es el sujeto esencial del Derecho Económico?
- 2.- ¿El Estado es una construcción jurídica o política?
- 3.- Señale una nación que sea ejemplo de Estado Democrático.
- 4.- Presente un ejemplo de un Estado Autocrático.
- 5.- Establezca la diferencia entre tipo de Estado y forma de gobierno.
- 6.- Presente un ejemplo de un gobierno republicano presidencialista.
- 7.- Presente un ejemplo de un gobierno monárquico parlamentario.
- 8.- Investigue y señale ¿Qué tipo de Estado y qué forma de gobierno tiene las siguientes naciones: Canadá, Estados Unidos, Cuba, Brasil, Chile, Costa Rica, España, Francia, Italia, Rusia, Marruecos, Egipto, Sudáfrica, China, Japón, Australia y Nueva Zelanda?
- 9.- Señale y describa los cinco elementos indispensables para que una sociedad humana pueda ser considerada como Estado.
- 10.- ¿Cuáles son los tres principales fines del Estado?
- 11.- Mediante un breve ensayo presente la forma en que han evolucionado los fines del Estado.

CAPÍTULO CUARTO

APARICIÓN Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO ECONÓMICO

SUMARIO: I. El dilema de la intervención del Estado en la economía, II. El dilema de la propiedad de los medios de producción. III. El dilema de la distribución de la riqueza. IV. Resumen. V. Actividades de aprendizaje.

Hemos insistido en los capítulos anteriores que el Derecho Económico es el marco jurídico que regula las relaciones del Estado con los distintos agentes económicos; en consecuencia, cada Estado tiene su propio Derecho Económico, porque cada uno de ellos establece reglas propias respecto a su actuar dentro de la economía de cada nación.

En el presente capítulo analizaremos el surgimiento del Derecho Económico como una disciplina más de la Ciencia del Derecho; así como su evolución hasta llegar al siglo XXI, el cual, a partir de este enfoque, debe enfrentar tres temas fundamentalmente:

- * El dilema de la intervención del Estado en la Economía y responder preguntas fundamentales: ¿en qué intervenir? ¿cómo hacerlo? y ¿con qué intensidad?;
- * El dilema de la propiedad: ¿de qué debe ser propietario el Estado?, ¿con qué modalidades? y ¿qué formas de sociedad puede integrar en lo interno y en lo externo?; y
- * El dilema de la distribución de la riqueza: ¿qué papel juega el Estado en la distribución de la riqueza?; ¿cuánto?; y ¿de qué mecanismos se vale?

A continuación abordaremos los puntos arriba descritos.

Todas las organizaciones sociales conocidas como Estado, desde sus primeras manifestaciones, han cumplido fundamentalmente con dos

tareas: la seguridad y la justicia. No es sino hasta el siglo anterior cuando el Estado toma la responsabilidad de procurar y dirigir las políticas públicas para alcanzar lo que hoy conocemos como bienestar.

Esta responsabilidad de procurar mejores niveles de bienestar para la sociedad la adquiere el Estado, no como un acto positivo, sino como consecuencia de los fracasos de los modelos económicos liberales, basados en un capitalismo a ultranza.

Es precisamente durante el Siglo XX, que inicia la coexistencia tres tipos de modelos económicos: el liberalismo económico, también conocido como capitalismo; el socialismo, también conocido como economía centralmente planificada; y la llamada economía mixta o dual.

El liberalismo económico (capitalismo) aparece y se fortalece, fundamentalmente en Europa, durante el siglo XVIII y XIX, bajo la ideología del pensamiento liberal, que en materia económica pregona su principio "*laissez faire, laissez passer*" (dejar hacer, dejar pasar). Por lo tanto el papel del Estado se limitaba a ser un simple observador de la economía, no obstante las tremendas desigualdades que el capitalismo inicial provocaba. En este tipo de sociedades la actividad económica estaba, exclusivamente en manos de lo que hoy conocemos como "iniciativa privada".

Los principios fundamentales de este modelo económico-político eran: privilegiar la libertad individual sobre los intereses colectivos; respeto absoluto a la propiedad privada; la libertad de contratación y de asociación; y, reserva total de las actividades financieras, primarias, industriales y comerciales. Como ya se ha señalado el Estado era simplemente un gendarme.

Los principales elementos que pueden reconocerse en el modelo capitalista son: la ampliación de la producción y de la productividad en los centros artesanales, que los transformó en enclaves industriales; un desarrollo acelerado de las actividades comerciales, con el intercambio de mercancías que ya se producían en las ciudades; acumulación de capital comercial, que propicia un ampliación de los mercados locales y regionales, hasta llegar a integrar verdaderos mercados nacionales.

Adicionalmente, los descubrimientos geográficos favorecieron el desarrollo del comercio, tomando como base un modelo político económico llamado: colonización.

En lo político se presenta la lucha del pensamiento liberal sobre el viejo estilo feudal, que da como consecuencia el surgimiento de una nueva clase social: la burguesía.

De los siervos medievales surgieron los vecinos de las primeras ciudades de ese vallasaje, formándose los primeros elementos de la burguesía. El descubrimiento de América y la circunnavegación del África abrieron a la burguesía en campo nuevo. Los mercados de la India y la China, la colonización de América, el trueque con las colonias, la multiplicidad de los medios de cambio y de las mercancías en general, permitieron al comercio, a la navegación, ya la industria un incremento nunca antes visto... La producción feudal o gremial de la industria era ya insuficiente para satisfacer la creciente demanda de los nuevos mercados. Los mercados continuaban creciendo y aumentaban la demanda. La manufactura tampoco bastaba ya. El vapor y la maquinaria revolucionaron la producción industrial. El lugar de la manufactura fue ocupado por la gran industria moderna... La gran industria estableció el mercado mundial preparado por el descubrimiento de América... ¹

Es durante el Siglo XX cuando surgen las economías centralmente planificadas (socialistas), que alcanzan su punto culminante con el Estado autocrático de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS). Es precisamente en este modelo de organización económica-jurídica-política en que el Estado asume y detenta la propiedad absoluta de los medios de producción y toma el control absoluto sobre las decisiones y conducción de la economía en su conjunto. El fin de la producción socialista es satisfacer las necesidades sociales y no la obtención de ganancias.

El modo de producción socialista se caracteriza: en primer lugar, porque es el Estado quien detenta la propiedad de los medios de producción, aunque respeta y conserva la propiedad personal, que reconoce el derecho al uso y disfrute de los bienes personales. Procura, aún sin lograrlo, la desaparición de las clases sociales. Su principal herramienta para la conducción de la economía es la planificación central de la producción.

Ahora, en el Siglo XXI, las economías socialistas han experimentado grandes cambios que, incluso, ha llevado a la conclusión de que han perdido la esencia del propio modelo. Algunos rasgos significativos son: la participación del capital privado en actividades reservadas, incluso con recursos extranjeros, existe libertad en el manejo de los precios y se permiten fluctuaciones en los mercados, además de que padecen síntomas antes reservados al modelo capitalista, como son el desempleo y la inflación.

¹ MARX, Carlos y ENGELS, Federico, *Manifiesto Comunista*, Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1971, p. 7.

Entre estos dos modelos antagónicos —el liberalismo económico y la conducción centralizada de la economía— aparece como consecuencia de las limitaciones de ambos modelos o que hoy conocemos como: economía mixta.

Las dramáticas desigualdades que produjo el capitalismo a ultranza, la concentración de la riqueza y, sobretudo las condiciones laborales de los trabajadores, obligaron al Estado a tomar decisiones para compensar y equilibrar las relaciones entre los distintos actores económicos. De igual manera, la falta de incentivos, personales y sociales, que el socialismo clásico imponía, obligó a los Estados a permitir cierto tipo de concesiones a los particulares para participar en forma más activa en la producción de bienes y servicios.

¿Cuándo es apropiado regular? Una respuesta ofrecida por el análisis económico, es que debe existir regulación cuando existe un "fracaso del mercado."²

En consecuencia de los hechos arriba descritos, se inicia un proceso, en el cual el Estado participa en la economía y se reserva para sí mismo algunas responsabilidades de carácter social e inicia el papel de conductor de la economía, mediante procesos inductivos de planeación, con formas parciales y flexibles, lo cual es el antecedente de la economía mixta.³

Es en realidad esta transformación de las actividades del Estado lo que da origen al llamado Derecho Económico que, como hemos insistido, es el marco jurídico que norma su relación con los distintos agentes económicos. Este proceso tiene su origen en Europa, cuando algunos Estados toman bajo su responsabilidad la conducción de ciertos aspectos relacionados con temas de bienestar general, como la salud y la educación; sin embargo, no es sino hasta la conclusión de la segunda guerra mundial cuando los Estados, en general, toman la responsabilidad de la conducción de los temas económicos, procurando alcanzar mayores niveles de vida para sus respectivas poblaciones.

² GONZÁLEZ DE COSSÍO, Francisco. *El Estado de Derecho. Un enfoque económico*, México, Porrúa, 2007, pp. 18 y 19.

³ El término de Economía Mixta se identifica el sistema de economía de mercado en que el Estado interviene reglamentando las actividades económicas y participando en importantes procesos de producción junto con los agentes privados o excluyéndolos de ciertas áreas de la actividad económica. El concepto de economía mixta surge cuando el Estado, penetra en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía. Es cuando el Estado se constituye como el protagonista más importante en la generación del desarrollo de la población para lograr establecer los mecanismos compensatorios que den lugar al equilibrio económico mediante una equitativa distribución de la riqueza dentro de un marco de libertades sólo restringido por el orden público y el interés social.

Esta evolución de la participación del Estado en la economía, tiene su origen conceptual en la teoría desarrollada por el ilustre John Maynard Keynes⁴ en la que observa que el camino para salir de las crisis cíclicas del modelo capitalista, el Estado debe intervenir como agente económico, con el fin de aumentar el consumo y, en consecuencia, dinamizar el sistema económico en su conjunto.

Es así como la mayoría de los Estados modernos, mediante su intervención o participación en la economía, buscan compensar desequilibrios o beneficiar a ciertos grupos de población, regiones o actividades específicas que resultan convenientes para determinados fines.

El Derecho Económico fue desarrollándose con gran velocidad para regir las relaciones del Estado con todos los agentes económicos, en las más diversas modalidades y actividades. Los Estados han transitado de un extremo al otro, a ser simplemente "benefactor" y administrador de servicios públicos, hasta llegar a ser propietario de actividades completas y definitivas para naciones enteras.

El desarrollo del Derecho Económico nos ha llevado a las más diversas fórmulas. Cada nación tiene su propio derecho y establece sus propias reglas y modalidades de participación. Se puede afirmar que todos los Estados intervienen, en mayor o menor medida, en las actividades económicas que van desde la orientación, hasta la rectoría.⁵

I. EL DILEMA DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Uno de los temas más controvertidos en el ámbito del Derecho Económico es el relacionado con la intervención del Estado en la Economía; sobre todo por el gran componente ideológico que en sí mismo conlleva. Es a partir de éste que se puede realizar una clasificación de los sistemas económicos e incluso políticos.

La intervención del Estado en la economía ocurre mediante el conjunto de funciones, poderes, recursos, instrumentos y mecanismos por los cuales y a través de ellos realiza actividades en diferentes niveles y aspectos de la economía y de la sociedad respectivas, que directa o indirectamente debe orientarlas en un sentido deter-

⁴ **Breve nota sobre Keynes:** Nace en Cambridge el 5 de Junio de 1883 fue un economista británico, sus ideas destacaron ya que propuso el uso de políticas fiscales y monetarias activas para contrarrestar las perturbaciones de la demanda privada; es recordado por su aliento a una política de intervencionismo estatal. Es considerado como uno de los fundadores de la macroeconomía moderna. Muere el 21 de Abril de 1946 en Reino Unido.

⁵ Sumet Granillo Moisés, pp.46-50.

minado y conforme a los objetivos fijados para sus políticas generales o sectoriales.

La intervención del Estado es un fenómeno antiguo y un dato general de la historia humana desde un pasado remoto. Desde las sociedades de organización elemental, las intervenciones han estado determinadas por fines variados y de importancia desigual. Se han inspirado y justificado por intereses particulares y secundarios del Estado.

La finalidad política fue la consolidación y la expansión del poder y la independencia del Estado, frente a otros Estados y a grupos sociales internos, mediante una organización autoritaria que se imponga casi aplastantemente sobre los componentes y estructuras de la sociedad nacional.

El Estado nacional de la Edad Moderna surge y avanza como concomitante, producto y productor del desarrollo capitalista, y se presenta como poder político relativamente autónomo y en permanente expansión y multiplicación de sus intervenciones. La secuencia o continuo histórico abarca la monarquía absoluta y la Revolución Francesa. El desarrollo capitalista no es natural, autónomo ni autorregulado; se da y se mantiene por un intervencionismo continuo, centralmente organizado y controlado, del Estado, su aparato administrativo y su burocracia.

En la mayoría de los países capitalistas el Estado se ha convertido o tiende a ser cada vez más un instrumento principalmente de los monopolios nacionales e internacionales.⁶

La creciente necesidad del Estado y su intervencionismo; así como su avance en ámbitos, poderes y funciones, se intensifican ya en el siglo XIX, bajo una primera forma de mero intervencionismo. En ella, la intervención del Estado es frecuente, pero no sistemática. No se pretende orientar la economía en un sentido determinado, ni eliminar las causas de desequilibrios y conflictos, sino paliar las consecuencias. Sus principales manifestaciones son: el surgimiento y el avance de empresas públicas; el proteccionismo aduanero; la fijación de precios máximos y mínimos; los subsidios y préstamos a las empresas privadas. Se trata de directivas económicas que fijan algunos fines a lograr, de realización más o menos obligatoria, para aquellos a los cuales fueron asignados, sin determinación muy precisa de medios para alcanzarlos.

Es cierto que durante el siglo xx la intervención estatal en la economía empezó a cobrar una pujanza que no se conoció en el

⁶ AGUILAR M., Alonso y CARMONA, Fernando, *México: Riqueza y miseria*, 5a. ed., México, Editorial Nuestro Tiempo, 1972, p. 181.

pasado, especialmente desde la década de los veinte, hecho que empezó a ser advertible con la creación de numerosas empresas gubernamentales que simbolizan y encarnan el nuevo giro de en el sistema socioeconómico nacional y cuyo desempeño como instrumentos de la política económica ha sido sobresaliente desde entonces, tanto en lo referente a la construcción y operación de servicios de infraestructura (empresas ferroviarias nacionalizadas o creadas ex profeso, plantas de combustibles y otros energéticos, compañías eléctricas, empresas transportistas, bodegas y frigoríficos, telecomunicaciones, construcción y mantenimiento de autopistas y puentes, etcétera), como en las esferas de la producción (acero, fertilizantes, químicos, automóviles, camiones, carros de ferrocarril, tractores, textiles, minas, semillas mejoradas, papel, azúcar, etcétera) y financieras (desde el banco central, hasta instituciones de seguros y de fianzas, pasando por sociedades crediticias que operan en la agricultura, la ganadería, la pesca, la silvicultura, la industria manufacturera, el pequeño comercio, el turismo y otros servicios). También se ha fortalecido considerablemente la intervención "tradicional" en la administración de los servicios públicos, la educación, la salubridad y la seguridad social...y, por supuesto, en las tareas de "guardar el orden", "proporcionar justicia" y... preservar el sistema.⁷

En las primeras décadas del siglo XX aparecen formas fundamentales de intervencionismo, que coexisten desde entonces hasta el presente. Formas que habremos de analizar apartados subsecuentes.

También resulta interesante analizar otros elementos o fenómenos que surgieron en las últimas décadas del siglo anterior que han determinado la forma de intervenir de los Estados en sus respectivas economías.

El desarrollo científico y tecnológico es el elemento que se debe considerar para comprender la evolución de las formas de intervención estatal, ya sea que se modifican las formas de producir, de intercambiar e, incluso, de consumir bienes y servicios. Aparecen las empresas globales con nuevas formas de producción y de gestión que obligan a los Estados a responder a esta nueva situación que modifica el concepto de soberanía. Nuevas actividades como son: comunicaciones satelitales, la biotecnología, la microelectrónica y la informática con todas sus variables, obligan a nuevas conductas estatales.

En algunos casos, los Estados han decidido retraerse de la actividad económica; en otros, han incrementado su participación. Di-

⁷ *Ibidem*, p. 202.

lema que, como ya se ha señalado conlleva un gran componente político-ideológico. No hay formulas, naciones que predicaron la distancia entre lo público y lo privado, las circunstancias los han obligado a aplicar acciones intervencionistas con el afán de resolver inconsistencias que el mercado no resuelve. Por otra parte, naciones socialistas también se han visto obligadas a cambiar sus decisiones políticas y se han retirado de actividades que con anterioridad eran de su exclusividad; adicionalmente han permitido inversiones privadas en sectores dinámicos de la economía.

La transformación de las empresas es, sin duda, otro de los elementos que han definido el tipo de Derecho Económico que cada sociedad ha desarrollado. El modelo capitalista, como hoy lo conocemos, ha transitado por cuatro etapas perfectamente establecidas a lo largo de los últimos cuatro siglos. Podemos distinguir con alta precisión el capitalismo mercantil, que fue el primer paso del tránsito de modo de producción feudal a otro nivel más evolucionado. En forma posterior, aparece, como consecuencia natural de la evolución económica, tecnológica y científica, el capitalismo industrial, en principio en el continente europeo y posteriormente en América. Este modo de organización se perfeccionó para pasar al capitalismo financiero, que se convirtió en un fenómeno universal. Finalmente, esta forma de organización económica de alta sofisticación, desembocó, casi de forma natural al capitalismo global, en el que se persigue alcanzar el nivel mundial el libre tránsito de mercancías, capitales y personas.

Sobre este último punto debemos tener especial atención a una circunstancia en particular la evolución del capitalismo en las cuatro etapas que hemos señalado, no significa que la aparición de una etapa cancelaba la inmediata anterior; por el contrario, al surgir una nueva etapa se fortalecía y consolidaba la anterior. Hoy, durante el siglo XXI, podemos afirmar que el modo de producción capitalista ha transitado por cuatro etapas, que en este tiempo coexisten y son vigentes.

El capitalismo, como modo de producción, sólo pudo desarrollarse en el contexto de un mercado global, que se fue integrando históricamente como consecuencia del carácter cada vez más concentrador y centralizador del capital.⁸

⁸ BAMBIRRA, Vania y DOS SANTOS Theotonio, *La estrategia y la táctica socialistas de Marx y Engels a Lenin*, México, Ediciones Era, 1980, p. 15.

Ahora bien, el elemento que ha sido la esencia de dichos cambios ha sido la empresa y, en particular lo que hoy conocemos y definimos como empresa privada.

El primer tipo de empresa que nace con el capitalismo es la empresa mercantil, particularmente en la frontera histórica del final del modo feudal. Se dedica a comercializar los escasos excedentes de la producción agrícola e industrial. Este tipo de sociedades mercantiles alcanzan un alto nivel de sofisticación con el desarrollo de la navegación y los nuevos territorios descubiertos.

Este tipo de sociedades evolucionan, sobre todo en Inglaterra, y se convierten en empresas que empiezan a fabricar mercancías que desplazan la oferta de los artesanos. Esta unión, empresas comerciales y fabriles, son las que consolidan el modo de producción capitalista en los siglos XVIII y XIX y producen su gran auge expansionista.

Ya es en el siglo XX, cuando los excedentes de capital acumulado por estas empresas las colocan en posición de exportar no sólo manufacturas, sino servicios y, sobre todo capitales.

Las primeras operaciones internacionales de las empresas capitalistas modernas se hicieron en el sector exportador. Su objetivo, la conquista del mercado, las obligaba a crear filiales en el exterior que comercializaran sus productos. Ya en la segunda mitad del siglo XIX empezaron a aparecer nuevas posibilidades de intervención en el exterior. El capitalismo había logrado crear un mercado de capitales a nivel internacional.⁹

Es en la última parte del siglo anterior, cuando las necesidades expansionistas de las empresas, construyen el concepto de Globalización, que no es otra cosa que el modelo jurídico-económico que les permita comprar y vender bienes y servicios, sin limitaciones proteccionistas locales para el libre tránsito de mercancías, capitales y personas. Como es fácil comprende hay áreas del planeta donde esta evolución ha sido más veloz y se encuentra con mayor grado de consolidación.

Sobre este tema en particular, la transformación de las empresas, es muy importante destacar que cada etapa del modelo de empresa y, consecuentemente del modelo económico, ha sido propietario de un marco jurídico adecuado y cómodo para su desarrollo. Ha sido responsabilidad de cada Estado brindar un ambiente legal propicio para garantizar los intereses de las empresas de cada época. Por lo tanto, el Estado, en lo general, ha limitado su acción a brindar con-

⁹ BAGÜ, Sergio, *et al.*, *Problemas del Subdesarrollo Latinoamericano*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1973, p. 143.

diciones propicias para el desarrollo privado. Esta regla de carácter general se vio interrumpida por la gran crisis económica de la primera mitad del siglo XX y por las valiosas aportaciones teóricas de Keynes.

El mundo se halla aún bajo el impacto de la depresión económica iniciada en octubre de 1929. De ahí las medidas proteccionistas, los programas de obras públicas, las políticas de incentivo al sector privado, etcétera.¹⁰

La etapa más reciente de la evolución del modo de producción capitalista, la Globalización, se ha caracterizado por la integración política económica en bloques de naciones, algunos con mejores resultados que otros, los cuales se otorgan entre sí marcos jurídicos que les permitan establecer condiciones preferenciales para sus intercambios. Sólo para mencionar algunos ejemplos de estos modelos de integración, podemos destacar la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América de Norte, el Mercosur, entre otros.

Esta nueva relación económica-jurídica en los Estados se conoce conceptualmente como Regionalización o Internacionalización.

Gobiernos de la Unión Europea, ante todo los gobiernos de Francia y Alemania, apoyan algunas posibles formas de control de flujo de capital, tendiente a oponerse al impulso que los Estados Unidos quieren dar a un régimen mundial de libre mercado de capitales.¹¹

Para concluir este apartado, debemos puntualizar que las funciones del Estado en la sociedad ha evolucionado de la misma forma que lo hacen los modos de producción. Esto confirma que son las condiciones políticas y específicas de cada tiempo y circunstancia las que obligan al Estado a definir sus niveles de participación en la economía.

II. EL DILEMA DE LA PROPIEDAD DE LOS MEDIOS DE PRODUCCIÓN

El segundo problema fundamental al que se enfrenta el Derecho Económico es el relacionado con la propiedad de los medios de producción.¹² Desde el principio de la historia las sociedades, han determinado sus clases sociales en función de quién es y quién no es el propietario de los medios necesarios para producir bienes y servicios.

¹⁰ LANNI, Octavio, *El Estado capitalista en la época de Cárdenas*, México, Editorial Serie Popular Era/51, 1977, p. 123.

¹¹ KAPLAN, Marcos, *Estado y Globalización*, México, UNAM, 2008, p. 404.

¹² En concepto de "medios de producción" es una categoría que incorpora al estudio de las Ciencias Sociales la escuela marxista y se refiere a los elementos e instrumentos que se requieren para transformar una materia prima en un bien o servicio. Este es el factor que determina las diferencias entre las clases sociales.

Antes de entrar propiamente a dar respuesta a las preguntas que plantea el dilema de la propiedad del Estado sobre los medios de producción, habremos de referirnos a lo que hoy se entiende como propiedad pública. Esta es un derecho real ejercido por entidades públicas con personalidad jurídica sobre bienes de dominio público. El Estado goza, al igual que los particulares de derechos de propiedad cuyas características le son otorgadas en atención a la naturaleza del titular, de la relación entre el titular y el bien y del bien en sí mismo.

La propiedad pública es un derecho real en tanto que se manifiesta a través de una potestad sobre un conjunto de bienes. Su carácter es, en primer término, debido a que es ejercida por el Estado o sus organismos públicos con personalidad jurídica propia. En segundo lugar, la relación guardada entre el titular y el bien observa características distintas a las de la propiedad privada; dichas características se desprenden fundamentalmente de que tales bienes están fuera del comercio y consisten en la inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad e imposibilidad de deducir acciones reivindicatorias por parte de particulares, así como el otorgamiento de concesiones sin generar derechos reales.

Por lo que respecta a la inalienabilidad, ésta significa la imposibilidad de que una cosa pueda ser susceptible de apropiación por estar excluida del comercio y, por lo tanto, el bien no puede ser objeto de ningún contrato traslativo de dominio. Los bienes de dominio público son, adicionalmente, imprescriptibles lo cual implica la imposibilidad de que un tercero adquiera la propiedad de un bien por el hecho de poseerlo durante cierto tiempo. En el dominio privado, la prescripción adquisitiva se justifica en atención a la necesidad de que los bienes sean utilizados o estén en circulación en el mercado; sin embargo, debido a que los bienes de dominio público son de interés general, se excluye la procedencia de esta prescripción. Igualmente, por disposición legal, estos bienes no pueden ser objeto de embargo ni de acciones reivindicatorias o posesorias.

Partiendo del hecho de que es el Derecho Económico el que tiene dentro de su ámbito de análisis y estudio la presencia del Estado en la economía, resulta imprescindible contestar los siguientes cuestionamientos: ¿de qué debe ser propiedad el Estado?, ¿con qué modalidades? y ¿qué formas de sociedad puede integrar en lo interno y en lo externo?

Las respuestas a estas preguntas están en función del modelo político-económico que cada sociedad adopte. Es a partir de esta definición el Estado puede transitar de un extremo hasta el otro.

Puede ser que, como sucede en algunas sociedades el Estado se ha apoderado de todos los medios de producción. Este es un extremo; sin embargo, tenemos por otro lado otra situación extrema, donde el Estado ha dejado prácticamente toda la responsabilidad y propiedad de los medios de producción en la llamada: iniciativa privada.

Como es de esperarse, siempre existe una posición intermedia y, este caso no es a excepción. En las llamadas economías mixtas los Estados, a través de sus gobiernos, se reservan para sí, ciertos sectores o actividades consideradas como estratégicas para sus fines o prioritarias en su conducción.

Por lo tanto, podemos afirmar que cada Estado, de acuerdo a su modelo político-económico, define el ámbito de su Derecho Económico para definir las actividades y medios de producción que el Estado declarará como propias; su naturaleza jurídica y las formas que se pueden adoptar en lo interno y externo.

III. EL DILEMA DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA

A partir de que las estructuras económicas generan excedentes aparece el problema de la distribución de la riqueza. Este es quizás la razón por la cual más guerras se han desatado.

Siempre el Estado, de cualquier tiempo y forma, ha sido parte de este dilema, cómo distribuir un caudal que se distribuye entre varios, conforme a lo que cada uno corresponde, según voluntad, conveniencia, regla o derecho. Reparto de la riqueza entre los que directa o indirectamente han contribuido a producirla en forma de renta, provecho, interés y salario.

Los conceptos que se estudian tradicionalmente para analizar la distribución de la riqueza son: el salario, el lucro, la renta y el interés, que son las cuatro categorías que casi siempre constituyen la estructura de la distribución del ingreso. Es la forma en que el ingreso o renta nacional se divide entre los factores de la producción (distribución funcional del ingreso) o entre los individuos y las familias (distribución personal del ingreso).

El puente entre estos dos criterios tiene relación con la distribución de la propiedad de los medios de producción y con la productividad relativa de dichos activos. Es la distribución que hace el gobierno más el pago efectuado a los factores productivos por participar en el proceso de la producción y en la generación de bienes y servicios.

Ahora bien, en los últimos años, fundado en el Derecho Económico, el Estado ha asumido la responsabilidad de encontrar y pro-

mover modelos de distribución de la riqueza, como compromiso a fin de evitar que las desigualdades sociales se acentúen y pongan en riesgo la propia organización política de una nación.

El instrumento fundamental que utilizan los Estados modernos para distribuir los beneficios de la renta nacional es la política fiscal; es decir, mediante el cobro de impuestos de forma equitativa y progresiva que regresan a la sociedad como bienes y servicios, tratando de resolver las diferencias sociales; es decir cumpliendo sus compromisos como promotor del bienestar.

IV. RESUMEN

La aparición y evolución del Derecho Económico transita en forma paralela al papel que juega el Estado en la Economía: como vigilante; como conductor absoluto; o como responsable de la rectoría del desarrollo.

Si bien es cierto que el Derecho Económico, aparece como tal, durante la primera mitad del siglo XX, éste ha seguido un proceso evolutivo.

Debemos destacar que el Derecho Económico es por esencia, el derecho de los modelos mixtos o duales; sin embargo, esto no quiere decir que los sistemas capitalistas y socialistas no cuenten con un marco normativo que regule y justifique su presencia en determinadas actividades y funciones.

El desarrollo de esta disciplina jurídica ha ido transitando por diversas etapas y niveles y, ahora necesariamente debe abordar y resolver tres temas fundamentales:

- La intensidad y modalidades de la intervención del Estado en la economía;
- La propiedad de los medios de producción. Pública, privada o mixta; y
- La distribución de la riqueza y sus mecanismos para lograrlo.

También es de destacar, que cada modelo político-económico-jurídico construye su propio orden normativo, que le es propio e inherente como Derecho Económico, que tiene como fin diseñar y mantener las relaciones que se establecen entre el Estado y los demás agentes económicos.

V. ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

1. ¿Qué significado tienen la revolución Rusa de 1917 y la crisis financiera de 1929 en la aparición del Derecho Económico como disciplina jurídica?
2. ¿A qué se limitaba la participación del Estado en la Economía antes del siglo XX?
3. En cuadro sinóptico señale las formas de intervención del Estado en la economía en los sistemas capitalista, socialista y mixto.
4. ¿Qué sucede con los medios de producción en los países socialistas?
5. ¿Qué mecanismos e instrumentos utiliza el modelo mixto de organización económica, para distribuir la riqueza?

CAPÍTULO QUINTO

LOS SISTEMAS ECONÓMICOS Y SU DERECHO ECONÓMICO

SUMARIO: I. El Derecho Económico en el Sistema Capitalista. II. El Derecho Económico en el Sistema Socialista. III. El Derecho Económico en el Sistema de Economía Mixta. IV. Resumen. V. Actividades de aprendizaje.

Desde el punto de vista teórico, en esta etapa histórica, coexisten tres formas o modelos de sistemas económicos, éste se entiende como un conjunto de estructuras, relaciones e instituciones que establecen vínculos entre sí para dar respuesta y satisfacer las necesidades materiales de una sociedad determinada.

Cada sistema económico está regulado por un marco jurídico y un Derecho Económico que, en particular, regula su presencia en el Estado; además establece sus ámbitos de acción y funciones como responsable de alcanzar niveles de bienestar general.

De acuerdo con la clasificación arriba señalada tenemos:

- El sistema capitalista;
- El sistema socialista; y,
- El sistema de economía mixta

Las decisiones políticas esenciales de cada modelo económico, de acuerdo a su ideología y forma de organización, son ejecutadas a partir del orden normativo que el sistema desarrolla y aplica.

A partir del Estado, eje rector de la dinámica de cada nación, el sistema jurídico funciona como parte de la intervención estatal a la economía; otorga las normas jurídicas necesarias para la regulación del mercado con base en una ideología y contexto histórico determinado.

A continuación se analizarán cada uno de los tres sistemas político-económico-jurídicos que coexisten y las características principales de su Derecho Económico.

I. EL DERECHO ECONÓMICO EN EL SISTEMA CAPITALISTA

El sistema capitalista aparece como respuesta histórica evolutiva al modelo feudal, surge en el siglo XVI y se consolida entre los siglos XIX y XX, en Inglaterra, donde se gesta a la par de la revolución industrial y las ideas de libertad del momento.

En dicho ambiente, donde las ideas de libertad, igualdad y fraternidad reinan, además de múltiples innovaciones tecnológicas, se favoreció la consolidación de mercados nacionales, en Francia e Inglaterra especialmente; justo este factor generó la apertura de los mercados nacionales a exterior y, al interior, la consolidación de la propiedad privada sobre los medios de producción y la división social del trabajo.

Una versión aún más detallada de los orígenes del capitalismo es la de Werner Sombart, quien considera el lapso transcurrido del siglo XIII hasta mediados del siglo XVIII como el periodo inicial del capitalismo. La primera parte de este periodo, del siglo XIII al XVI, representó el periodo gremial; la segunda parte, del siglo XVI a mediados del siglo XVIII, fue periodo del mercantilismo, o estatismo, como se le llama algunas veces.¹

Mucho se ha escrito sobre la transición de un modo de producción al otro; sin embargo, se debe destacar, que durante los últimos tres siglos el modelo capitalista ha transitado por cuatro etapas: el capitalismo mercantil, industrial, financiero y global.

Lo anterior no quiere decir que cada etapa haya concluido con la aparición de la siguiente; al contrario, encontramos con claridad la coexistencia de las cuatro.

Este modelo está construido sobre principios filosóficos del liberalismo, que sobrepone el interés individual sobre el colectivo, en el cual el Estado y el Derecho Económico se limitan a garantizar y proteger el interés privado sobre el público y su actuación se limita a labores de orientación y promoción.

Bajo los principios ideológicos de la libertad individual, la obtención de lucro, el fortalecimiento de la propiedad privada y límites del Estado en la Economía, el sistema capitalista surge del pensamiento mercantil y transita al modelo industrial para arribar en el financiero y global.

Precisamente para favorecer el mercado libre entre las naciones, el Estado asumió, desde el inicio, un papel de observador, bajo la premisa de que el mercado se regularía por sí mismo. "La economía

¹ WILLIAM SNAVELY P. *Teoría de los sistemas económicos: capitalismo, socialismo y corporativismo*. p. 17.

es una actividad natural autorregulada por el mercado que fija los precios, las retribuciones al capital y al trabajo".²

De este modelo se pueden destacar algunas características:

- Prevalece lo individual sobre lo general;
- Se reconoce y respeta la libertad económica total (de trabajo, asociación y tránsito);
- Limita la intervención del Estado, sólo a ciertas actividades reguladoras;
- Se reconoce como fin la obtención de lucro;
- Establece restricciones sobre la propiedad pública;
- La economía es una actividad auto regulada por el mercado; y,
- Procura consolidar y ampliar mercados de consumidores.

Por lo que se refiere al Derecho Económico de este modelo en lo particular, le otorga al Estado un papel limitado para participar en la conducción del desarrollo económico y del bienestar general; esta responsabilidad se la concede a la llamada "iniciativa privada".

En este sistema, el Estado y el derecho se limitan a proteger el libre desenvolvimiento del orden económico privado; sus acciones son de garantía, y su técnica de actuación es de política (Estado gendarme), y el subsistema jurídico es individualista y privado.³

El rol del Estado se reduce a ser vigilante de las condiciones que determinan las formas de propiedad y de la distribución de la riqueza; así mismo, es quien tiene la responsabilidad de resolver las posibles controversias que surjan entre los distintos agentes económicos. En consecuencia, el Estado sólo es responsable de la seguridad jurídica y de la impartición de la justicia.

II. EL DERECHO ECONÓMICO EN EL SISTEMA SOCIALISTA

Este sistema, también conocido como centralmente planificado, tiene su origen en el pensamiento marxista, toda vez que su principal exponente fue Carlos Marx, acompañado por la colaboraciones de Federico Engels y Vladimir Ilich Lenin, quienes basan sus propuestas ideológicas en la crítica que realizan a la escuela de la Filosofía Alemana, a la Economía Clásica Inglesa y al Utopismo Francés.

La propuesta principal del modelo socialista, y de ahí su nombre, es la desaparición de la propiedad privada de los medios de produc-

² WITKER, Jorge, *Introducción al Derecho Económico*. p. 62.

³ *Op. cit.*

ción para que la propiedad sólo se establezca como social, es decir, estatal o colectiva.

Dicho sistema, parte de la premisa esencial de producir para el consumo interno, es decir, estandariza un modelo de consumo mínimo para toda la población, y "rechaza la propiedad privada sobre los medios de producción y la reemplaza por la propiedad estatal y colectiva".⁴

Sobre los aspectos económicos, la crítica marxista se basa en la idea de que la propiedad privada de los medios de producción provoca la explotación de los trabajadores, colocándolos en condiciones de subsistencia. De este principio nace el concepto de "plusvalía" que se refiere a la cantidad de trabajo que no es pagada por el patrón al trabajador y que es propiamente la "utilidad", la cual pasa a formar la riqueza de los propietarios de los medios de producción y, en consecuencia, esta clase social se coloca en carácter de dominante.

La crítica al capitalismo que surge a partir de las premisas del socialismo se fundamenta en que en una economía donde la empresa privada reina, hay mayor explotación para los trabajadores, pues estos no reciben un sueldo con base en su labor, "el salario no corresponde al trabajo efectivamente realizado".

El Derecho del sistema capitalista, según la crítica marxista, es simplemente un instrumento de dominación que es formulado y está al servicio de la clase privilegiada que, a su vez, controla al Estado y domina al resto de la sociedad.

Como consecuencia de estas dos variables, la propiedad privada y el control de la sociedad por la clase dominante, Marx anuncia una permanente lucha de clases que dará como resultado el fin del modo de producción capitalista, para dar paso a un modo de organización política-económica en que el Estado asume la conducción total de la economía e impone un nuevo orden normativo: el derecho socialista.

Es decir, el Estado aquí suplanta totalmente al mercado, ocupando su lugar el plan imperativo. El derecho se expande en su vertiente orgánica, y se limita en su vertiente inorgánica; es decir, el derecho privado.⁵

Este modelo filosófico-económico-social-jurídico fue llevado a la práctica en 1917 en Rusia donde, en su primera etapa, fue muy exitoso y logró incorporar a diversas naciones para conformar la extinta Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) y un bloque de países socialistas formado por Alemania del Este, Hungría, Yugoslavia, Rumania, Checoslovaquia, entre otras naciones. A este modelo se

⁴ *Ibidem.* p. 53.

⁵ *Ibidem.* p. 62.

incorporaron otros países no Europeos, como es el caso de China, Cuba, Vietnam del Norte, Corea del Norte y algunos más.

Las características más destacadas de este modelo son:

- Propiedad social de los medios de producción.
- Desaparición de la propiedad privada.
- Planificación centralizada de la actividad económica.
- Producción de bienes y servicios en función de necesidades y no de preferencias.
- Control estatal del tipo de cambio y del comercio exterior.
- Desaparición de la lucha política entre partidos políticos.
- Sistema político de partido único.
- Aparición de un derecho socialista.

Este modelo entró en crisis en la década de los ochentas, que provocó la desintegración de este bloque socialista de naciones. Los pocos países que aún mantienen esta forma de organización política-económica han realizado importantes adecuaciones a su estructura económica y jurídica, que se alejan, cada vez más, de los principios que dieron origen a esta escuela de pensamiento.

La aparición de un modelo de producción socialista trajo consigo el surgimiento de un tipo especial de Derecho Económico, en el cual no existe la posibilidad de existencia de propiedad privada de los medios de producción; ya que ésta sólo será estatal o colectiva; así mismo, le otorga la total y absoluta responsabilidad de la conducción y desarrollo económico.

También, este Derecho Económico, establece un ordenamiento jurídico que dirige la producción de bienes y servicios hacia la satisfacción de las necesidades básicas e ignora las demandas y preferencias que dicta el mercado de consumo.

El Derecho Económico del modelo socialista excluye la distribución de la riqueza, ya que el lucro no es una posibilidad que se prevea y es el Estado quien tiene la obligación de prever lo mínimo indispensable.

William Snavelly refiere que Hayek y otros críticos del socialismo señalaron que, aunque los sistemas socialistas se fundamentan en el imperativo de promover el bien común, no lo pueden hacer así, puesto que forzosamente hay quienes formulan e implementan los planes económicos para todos; impondrán inevitablemente su escala de valores y preferencias en la sociedad.

III. EL DERECHO ECONÓMICO EN EL SISTEMA DE ECONOMÍA MIXTA

A diferencia de los sistemas descritos anteriormente, el modelo de economía mixta acepta tanto a empresas privadas como estatales; produce para el mercado pero también para la población, incluso para aquellos sectores cuyo poder adquisitivo no es elevado.

Salvo algunas excepciones, los modelos económicos de las naciones se encuentran dentro del esquema de economía mixta, incluso los países que se habían declarado a ultranza cien por ciento neoliberales. No importa la denominación que se le otorgue al modelo económico mixto, ya que se la ha llamado: economía social de mercado; economía de mercado con planificación indicativa; economía socialista de mercado; economía dual; economía de mercado administrativo; y, desde el punto de vista jurídico se le ha calificado como, Estado social de Derecho.

Este modelo económico surge en la década de los treinta como respuesta al colapso de las economías puras de mercado, sustentado en las teorías de Jonh Maynard Keynes.⁶

Ahora bien, sin importar la denominación que se le otorgue a la economía mixta, ésta se puede distinguir por dos elementos sustanciales: La coexistencia de diversas formas de propiedad de los medios de producción; y, la intervención del Estado en actividades económicas clasificadas como estratégicas y/o prioritarias.

Como ya lo hemos señalado, este modelo de intervención del Estado en la economía, tiene su base teórica en los trabajos del eminente economista británico John Maynard Keynes, mismas que son llevadas a la práctica, por primera ocasión, en los propios Estado Unidos de América, por el presidente Roosevelt.

Las intervenciones gubernamentales en la economía de los Estados Unidos por medio de reglamentos y controles diversos, aunadas a las condiciones de competencia imperfecta en la mayoría de las ramas de producción, sentaron las bases que caracterizan a la economía de este país como un sistema capitalista mixto, en contraste con el modelo de capitalismo *laissez faire* competitivo. La declinación del modelo *laissez faire* en los Estados Unidos se acentuó especialmente a partir de la Primera Guerra Mundial.⁷

⁶ *Ibidem.* p. 65.

⁷ Cfr. WILLIAM SNAVELY, P., *Teoría de los sistemas económicos: capitalismo, socialismo y corporativismo*, p. 19.

En consecuencia, de una forma u otra, los esquemas económicos y, por lo tanto, los jurídicos de la gran mayoría de las naciones, es de carácter mixto o dual, que se distingue por las siguientes características:

- El Estado asume la conducción del desarrollo económico;
- Se reserva para sí algunas actividades calificadas como estratégicas;
- Coexisten empresas públicas y privadas; nacionales y extranjeras.
- Se desarrollan opciones jurídicas para diversas formas de propiedad;
- Se regulan los excesos de las condiciones de mercado;
- Libera algunos sectores vinculados al sector externo;
- Se protegen sectores prioritarios o retrasados;
- Se asume la prestación de servicios básicos;
- Se respeta y apoya la iniciativa individual

Por lo que se refiere al Derecho Económico del sistema mixto, este asume un nuevo rol para hacer compatibles y complementarias las actividades propias del Estado y las de los particulares en materia económica; se propone integrar un marco normativo para regular la presencia del Estado frente a los demás agentes económicos.

Se bifurca en dos campos diferenciados. El derecho público y el derecho privado coexisten reconociendo garantías individuales y sociales a los integrantes de un cuerpo social.⁸

Establece principios, formas y estrategias para la participación del Estado en la economía, reservando para él determinadas áreas y actividades, consideradas como prioritarias para el desarrollo económico. Este Derecho Económico define las formas de propiedad para el sector público y privado y las distintas formas de organización y asociación de los agentes económicos.

Por lo que se refiere a la distribución de la riqueza este orden normativo económico reconoce como instrumentos el salario, los rendimientos y las utilidades; y le otorga al Estado la responsabilidad de "compensar" o "equilibrar" las diferencias entre grupos sociales, mediante la aplicación de políticas públicas que son financiadas por los ingresos propios del gobierno, principalmente por vía de impuestos.

IV. RESUMEN

La existencia de distintos modelos económicos, produce sus propios Derechos Económicos. Todo está en función del rol que asume

⁸ *Ibidem.* p. 62.

el Estado en la solución de las tres variables que se han señalado como fundamentales, es decir, las formas e intensidad de su participación en la economía; las formas de propiedad; y la distribución de la riqueza.

Actualmente, coexisten tres esquemas político-económicos cuyo sistema normativo se ajusta a las necesidades de cada modelo.

El Derecho Económico del capitalismo limita la participación del Estado en la Economía reservando únicamente ciertas actividades promotoras, orientadoras y reguladoras; protege particularmente la propiedad privada de los medios de producción; y deja, casi de forma total, a las "fuerzas del mercado", la distribución de la riqueza y el combate a la pobreza.

Por su parte, el sistema socialista produce un marco normativo, el cual le concede al Estado el control total sobre las variables económicas, mediante la planificación central; desaparece la propiedad privada de los medios de producción y sólo se la otorga al Estado y se asume como responsable de los niveles de bienestar de la población en general.

Lange sostiene que en un sistema socialista en el cual la distribución de los ingresos esté basada en la hipótesis de que todos tienen una utilidad marginal idéntica de la curva de ingresos, dará por resultado una distribución más pareja que en un sistema capitalista, en el que la pauta de distribución esté influida fuertemente a favor de los propietarios del capital. Los socialistas sostienen, además, que los ingresos no ganados en forma de intereses, rentas y utilidades de las inversiones financieras bajo el capitalismo no existirían bajo el socialismo.⁹

El inconveniente de la premisa con relación a la distribución de los ingresos propuesta por el socialismo es en cuanto a las capacidades de cada individuo para desarrollar determinadas actividades. La especialización requiere un pago más elevado; no por todas las actividades puede pagarse lo mismo.

En las economías mixtas o duales, se genera un marco normativo que hace posible la coexistencia de la propiedad pública, privada y social; le reserva al Estado diversas actividades económicas consideradas como estratégicas o prioritarias y comparte con la sociedad civil el compromiso de elevar los niveles generales de calidad de vida.

En dicho sistema, el Estado participa en la vida económica, la ordena y su acción es de dirección y regulación, y sus instrumentos

⁹ *Ibidem*, p. 197.

son la empresa pública y los planes indicativos.¹⁰ Asimismo, el papel del gobierno se limita a funciones tales como la de legislación interna y el mantenimiento del orden, proteger al país de ataques exteriores y mantener un sistema monetario estable.¹¹

Más allá de los referentes estrictamente teóricos, es preciso aterrizarlos a una dinámica geopolítica y geoeconómica específica que, día con día cambia. La crisis económica que evidenció un agotamiento del capitalismo o la dinámica comercial neoliberal, ahora se traduce en una reestructuración de las políticas gubernamentales en materia de economía, a partir de los diversos sistemas jurídicos.

El Estado, que largos años pareció rezagado, confiado a un mercado que parecía autorregularse por sí mismo y de manera natural, aumentó su participación nuevamente. Los esquemas jurídicos se encargaron de colocar la base para que los gobiernos recuperaran el control de las decisiones económicas.

¹⁰ *Ibidem.* p. 62.

¹¹ *Ibidem.* p. 31.

V. ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

- 1.- Mediante un ensayo señale las principales características de los modelos jurídico-económicos capitalista, socialista y mixto.
- 2.- Realice un cuadro sobre las diferencias que existen respecto a la intervención del Estado en la Economía, las formas de propiedad y de la distribución de la riqueza.

CAPÍTULO SEXTO

FORMAS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

SUMARIO: I. Concepto de participación o intervención del estado en la economía. II. La planeación de la economía. III. La promoción y el fomento económico. IV. La orientación económica. V. La regulación económica. VI. La conducción económica (rectoría). VII. La participación de la sociedad en la conducción económica. IX. Resumen. X. Actividades de aprendizaje.

Como lo hemos señalado en apartados anteriores, los Estados de todos los tiempos y lugares han intervenido, a través de sus respectivos gobiernos, en temas como la seguridad y la justicia; sin embargo, no es sino hasta el siglo XX cuando asume la responsabilidad directa de la conducción económica con el fin de procurar mejores niveles de bienestar para la población en general; a esta participación, activa y directa, del Estado en los temas económicos, se le conoce como participación o intervención.

Ahora bien, esta intervención tiene distintas formas, niveles de intensidad y, consecuentemente formas jurídicas diversas. Por intervención del Estado en la economía entendemos la facultad que tiene el Estado para participar directamente en los procesos económicos de producción, distribución y comercialización de mercancías, es decir, de bienes y servicios.

I. CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN O INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

En términos generales, el intervencionismo de Estado ha sido entendido por algunos autores como "la capacidad del Estado para afectar y determinar los derechos, las obligaciones; es decir, el *status*

jurídico de los entes sociales que tienen existencia distinta y autónoma de la del propio Estado".¹ Sin embargo, y como hemos sostenido desde el principio esa afectación no tiene siempre las mismas características, lo que sí parece común es el hecho de que en ningún caso podrá soslayar la naturaleza misma del hombre, su dignidad y libertad so causa de revertir los postulados de un estado de derecho como el que hoy en día se postula. La intervención del Estado se da desde diferentes ángulos, así por ejemplo, respecto del individuo, a través de la limitación de los derechos y libertades individuales, mismo que no son absolutos; respecto de las clases sociales, a través de la regulación de las relaciones laborales, tanto en su aspecto individual como colectivo; respecto de otros entes políticos, estableciendo el marco jurídico a que deben someterse los partidos políticos, o las relaciones y el reparto competencial entre la federación y las entidades federativas, vg.; y finalmente, respecto de la sociedad, a través de la intervención del Estado en la regulación económica que surge para corregir las contradicciones y crisis internas del sistema económico liberal.

Ahora bien, como hemos señalado previamente, por intervención del Estado en la economía vamos a entender la facultad que tiene el Estado para participar directamente en los procesos económicos de producción, distribución y comercialización de mercancías, es decir, de bienes y servicios, independientemente de la obligación que tiene el gobierno de proporcionar los llamados servicios básicos.

El Estado, mediante el gobierno, es un agente propio de la economía; por lo tanto, su actividad resulta fundamental para los demás agentes económicos (desde las familias hasta otros Estados).

De acuerdo con los economistas clásicos, el Estado y su gobierno deberían seguir una política de "dejar hacer, dejar pasar" —*laissez faire, laissez passer*—, asumiendo una función meramente preventiva. Algunos de las ideas en torno a las cuales gira el sistema de economía libre o de mercado son: a) El Estado asume un papel abstencionista con tareas limitadas; b) el mercado autoregula la economía a través de la fijación de precios; c) existe libertad económica absoluta, tanto respecto del comercio interno como el comercio internacional; entre otros.² Por su parte, teóricos posteriores, recomendaron un papel diferente para el Estado y su gobierno, tal es el caso del pensamiento marxista que propuso una presencia omnipotente (tal como ocurrió con las organizaciones soviéticas). A este sistema se la

¹ BLANCO FORNIELES, Víctor. "El intervencionismo de Estado en el derecho constitucional mexicano. Aproximación a la planificación", en *Estudios de derecho económico V*, México, UNAM, serie *Estudios de derecho económico* núm. 14, 1986, p. 45.

² Jorge WITKER, *Curso de derecho económico*, México, UNAM, 1989, pp.30-31.

ha conocido como sistema de economía centralmente planificada y encuentra su origen en la crítica al capitalismo; se caracteriza por la existencia de una propiedad social sobre los medios de producción, la planificación de la economía asume un rol autoritario, el Estado mantiene el monopolio sobre el comercio exterior, y la inexistencia de libertad económica, por citar algunas.³ El punto de equilibrio entre estas dos posiciones extremas, es la propuesta Keynesiana que sugiere un desempeño rector del Estado en la Economía. Se le ha denominado sistema de economía mixta y se caracteriza por: "a) Rectoría del Estado en la dirección del sistema económico; b) creación de un sector público estratégico; c) existencia empresas privadas nacionales y extranjeras, áreas económicas planificadas o publicitadas, d) áreas económicas concurrentes o privatizadas; e) aceptación parcial y regulada de los mecanismos de mercado; f) liberación parcial del comercio exterior; g) protección estatal de sectores atrasados; h) prestación de servicios públicos; i) libertad individual empresarial".⁴

Las primeras formas de intervención del Estado, en su papel de rector, en la conducción de las políticas económicas, abierta y directamente, las podemos encontrar en las políticas británicas y francesas entre las dos guerras mundiales; en el llamado *New Deal* norteamericano del presidente F.D. Roosevelt; y en los regímenes fascistas de Alemania e Italia.

Esta participación del Estado se identificó con una injerencia estatal sistemática, destinada a orientar la economía y la sociedad en un sentido determinado, constituido por un conjunto de intervenciones gubernamentales que no son meras reacciones inmediatas ante dificultades particulares, sino que se inspiran en ideas y procedimientos generales. Estas formas de intervención procuraban atenuar las crisis de capitalismo desarrollados, dentro de sus marcos, conservando la propiedad privada de los medios de producción, pero reduciendo —a menudo de modo drástico— los principios de propiedad privada, libre empresa y competencia irrestrictas.

Posteriormente, estas formas de intervención evolucionan para crear mecanismos legales y normativos para reglamentar la inversión, la producción y el reparto de bienes y servicios, la distribución de ingresos, el consumo.

Más adelante, hasta llegar a nuestros días, las formas y métodos de intervención se han ido sofisticando tanto que pueden abarcar todos o algunos de los siguientes modos, grados, instrumentos y

³ *Ibidem*, p. 32.

⁴ *Ibidem*, p. 33.

medidas de intervención, como por ejemplo: Restricción de la oferta de bienes y servicios, para reajustarla a un poder de compra restringido; ampliación de la demanda; estímulo estatal a ramas y sectores de la economía, mediante subsidios y otros apoyos especiales, por gestión directa del Estado; entre otras acciones.

Aunado a lo anterior, esta corriente de pensamiento ha impulsado una gran diversidad de modos y grados de injerencia estatal, entre las cuales destaca: actividades administrativas de coacción o policía, de fomento o estímulo, de servicios asistenciales y sociales; así como una administración pública titular de servicios económicos.

Otros de los grandes paradigmas de la intervención del Estado en la economía es la aparición de empresas mixtas y estatales, la fijación autoritaria de precios, salarios y beneficios, así como la política de dinero barato para el estímulo de la empresa y del empleo, mediante crédito directo, endeudamiento del gobierno, y gasto inflacionario, conocidos como subsidios directos o indirectos.

Al cambiar el papel del Estado en las sociedades modernas, al dejar de ser simplemente un Estado "gendarme" y asumir la responsabilidad, en menor o mayor medida, la conducción del desarrollo económico obliga a que los sistemas jurídicos se adecúen a los nuevos fines relacionados con el bienestar general. Por lo tanto, el derecho se convierte, además, en un instrumento de planeación y programación económica; la técnica legislativa se modifica sustancialmente, porque en las leyes se incorporan principios y elementos novedosos; el poder ejecutivo asume un rol preponderante sobre el legislativo en la producción de nuevas leyes.

El Estado se ha situado como el centro de la conducción económica y el instrumento que utiliza para alcanzar sus fines, es la producción de normas jurídicas que garanticen la continuidad y permanencia de sus decisiones, a los cuales los agentes económicos deben sujetarse.

Este fenómeno social, político y jurídico, que coloca al Estado como responsable y conductor de las políticas económicas, con el fin de alcanzar mejores condiciones de vida generales, se le ha identificado con el término de "Estado del Bienestar", que se inserta, de forma precisa en el modelo de economía mixta, en el que coexisten diversas formas de propiedad y distintos niveles de intervención del Estado en los asunto económicos.

En este nuevo Estado del Bienestar se construye un modelo jurídico que hace realidad la coexistencia de lo público con lo privado. Es este hecho, como ya lo hemos señalado, lo que da origen a la existencia de una nueva rama y disciplina del Derecho: El Derecho Eco-

nómico, como instrumento que se utiliza en la conducción, regulación y sanción de la política económica y la planificación del desarrollo.

Es un hecho insoslayable que todos los Estados, sin importar sus modelos económicos e ideológicos han tenido que construir una estructura jurídica que regule la presencia del propio Estado en la economía, en la cual se determina su accionar y nivel de responsabilidad. En mayor o menor medida, las economías han transitado hasta convertirse en "mixtas" y, consecuentemente, los modelos jurídicos han dado paso al Estado del Bienestar, con la presencia rectora, conductora, promotora, reguladora, o todas juntas, de sus respectivos gobiernos.

Valga comentar que en sus inicios el Estado se limitó a intervenir bien otorgando protección y seguridad jurídica a la empresa privada, bien concediendo apoyos financieros, crediticios y tributarios a la actividad económica privada, o bien, a través de la prestación de servicios públicos consustanciales al Estado mismo como la seguridad, la administración de justicia, la defensa nacional, etc. Sin embargo, dichos mecanismos de intervención se tornan insuficientes, por lo cual asume el Estado una participación directa y permanente, que se traduce en la dirección o rectoría económica y en la planificación imperativa o indicativa.⁵

Pero, decíamos, en la economía mixta existen diversas formas y grados de intervención del Estado en la Economía; a continuación habremos de analizarlo. Antes, insistamos en que la participación del Estado, a través del gobierno, en la economía, tiene diversos fines, métodos e intensidad; a continuación se analizarán dichos mecanismos, pero de ninguna manera quiere decir que una forma anula otra; por el contrario, en la mayoría de las naciones encontraremos diversas formas de intervención que coexisten; sin duda, la más general y aceptada es la planeación, ya que todos los países, en forma abierta o secreta, tiene instrumentos de planeación económica que establece políticas de fomento, promoción, orientación, regulación, conducción y, hasta de control total.

II. LA PLANEACIÓN DE LA ECONOMÍA

La primera forma de participación o intervención del Estado en la Economía y, la más frecuente que podemos encontrar en las diversas naciones, es la llamada planeación o planificación.⁶ Planificar

⁵ *Ibidem*, pp. 34-36.

⁶ El término "planificación" fue tomado de los modelos de economía socialista que se caracterizaban por ser "economías centralmente planificadas".

significa "organizar los factores productivos a futuro para obtener resultados previamente definidos". De ahí que quien planifica traza un *plan* donde se establecen los recursos que serán necesarios para el logro de las metas parciales y globales trazadas.⁷

Para el tratadista Brewer Carías, la planificación "es una técnica administrativa que permite racionalizar las actividades del sector público de manera que se pueda prever, anticipadamente, la realización de determinadas actividades y la inversión de una serie de recursos en la consecución de ciertas metas, en un lapso determinado".⁸ A su vez, el tratadista Pietro Barcellona señala que "la intervención preventiva significa que el Estado se constituye en un sujeto responsable y garante del desarrollo, y como centro de unificación de los poderes de decisión se le asigna la tarea de prever cual debe ser la línea de desarrollo".⁹

Esta forma de intervención del Estado en la economía se identifica con una injerencia deliberada, basada en el conocimiento racional del proceso socioeconómico y sus leyes. Se presenta como un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales, por los cuales los sujetos, agentes, grupos, estructuras, comportamientos y movimientos, que constituyen la sociedad, la modifican y desarrollan; son controlados de modo consciente e integrados en la totalidad, de manera tal que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de éste.

La planeación o planificación presupone una estrategia de desarrollo, concebida como cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones (económicas, sociales, ideológicas, políticas), que da por resultado un programa que sirva de guía de los órganos públicos de intervención y planificación y de los destinatarios (nación, subconjuntos, sectores, clases, grupos, regiones, instituciones). Las decisiones se toman deliberadamente y están referidas las unas a las otras, a efecto de proporcionar un programa de acción relativamente coherente.

La planeación o planificación se traduce en un conjunto orgánico de objetivos y medios, cuantitativamente evaluados y adaptados unos a otros que interesan a toda la economía y a toda la sociedad o a sus sectores fundamentales, con determinación de recursos, instrumentos y etapas, y atribución de tareas y responsabilidades para

⁷ Carlos, SABINO, *Diccionario de economía y finanzas*, Caracas, Ed. Panapo, 1991.

⁸ Allan R., BREWER CARIAS, "La planificación del desarrollo económico y social en Venezuela", en *Estudios de derecho económico IV*, México, UNAM, serie *Estudios de derecho económico* núm. 11, 1983, p. 8.

⁹ Citado por Luis, FIGUEROA DÍAZ y Juan Carlos, HINOJOSA, "El sistema constitucional de la rectoría económica estatal", *Temas de Derecho Económico mexicano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1993, p. 45.

los principales agentes sociales. La planificación puede ser total o imperativa, parcial e indicativa. La planificación es imperativa cuando se impone tanto al sector público como al privado; por su parte, será indicativa cuando sólo "indica a los particulares como coordinar su actividad con la del sector público para tratar de conseguir un determinado objetivo económico general".¹⁰ Por lo general, resulta ser obligatoria para los sectores que están bajo la propiedad y conducción del Estado y optativa para los sectores privado y social de la economía. Y es que en los sistemas capitalistas y de economía mixta la planificación nunca será imperativa y absoluta toda vez que coexiste la libertad económica y se protege la iniciativa privada.

La necesidad de planificar surge ante la necesidad de cumplir con los fines del Estado, y de ahí que éste establezca objetivos de conformidad a las exigencias y necesidades sociales. Para llevar a cabo dichos objetivos, el Estado debe proveerse de recursos financieros, materiales, humanos, teniendo en cuenta la precariedad de éstos. La planificación constituye en esencia un instrumento de ordenación y racionalización de recursos para cumplir con unos fines determinados. Pero además, la planificación constituye "el instrumento por excelencia para la formulación de políticas de desarrollo, es decir, para la precisión de los fines de la sociedad y del Estado en objetivos concretos a alcanzar, a través de determinadas estrategias y mediante la racional utilización de los recursos de la nación".¹¹ Con todo lo anterior, la planificación se erige en una técnica de intervención y de limitación de los derechos y de la libertad económica de los individuos, tan es así que ello se manifiesta en la exclusión de los sectores social y privado en el desarrollo de áreas estratégicas.

La planeación se caracteriza por ser preventiva pues proyecta de forma racional acontecimientos futuros en aras de hacerle frente; multidisciplinaria toda vez que requiere datos de naturaleza administrativa, económica, jurídica; determinar los objetivos y metas; la continuidad de los planes; su elasticidad; y por estar permeado en todas sus etapas por el principio de legalidad.¹²

Aún cuando la mayoría de los países aplican, o pretenden llevar a la práctica la planificación económica, la intervención del Estado en la economía no deja de estar sujeta a una interesante polémica

¹⁰ BREWER CARÍAS, *op. cit.*, p. 13.

¹¹ *Ibidem*, p. 10.

¹² Juan Carlos HINOJOSA CUELMO y Luis FIGUEROA DÍAZ, "La planeación del desarrollo económico y social", *Temas de Derecho Económico mexicano*, México Universidad Autónoma Metropolitana, 1993, pp. 60-62.

sobre la cual no se ha logrado un consenso, quizá porque no se han aclarado suficientemente las bases y elementos del debate.

En este sentido, podemos distinguir dos grandes formas de intervención estatal en la economía: la indirecta y la directa, que en muchos casos coexisten y se complementan, dependiendo del sector de que se trate o de la actividad. A través de la intervención directa el Estado modifica el comportamiento de los sujetos económicos y se manifiesta con el uso de instrumentos de política monetaria, fiscal, comercio exterior y empresas públicas, vg; la intervención indirecta, por su parte, se manifiesta a través de políticas salariales, de empleo, seguridad social, educación, ciencia y tecnología, o mediante la prohibición para desarrollar ciertas actividades económicas, entre otras.¹³

Sin embargo, con un afán de conceptualizar las formas de intervención del Estado en la economía, éstas se han clasificado en cinco niveles:

- La promoción y el fomento económico;
- La orientación económica;
- La regulación económica;
- La conducción económica (rectoría), y,
- El control absoluto.

III. LA PROMOCIÓN Y EL FOMENTO ECONÓMICO

La mayor parte de los recursos en las economías occidentales se asignan a través de los mercados en los que individuos y empresas privadas intercambian bienes y servicios con otros individuos y empresas; no obstante el papel del Estado y de su gobierno se ha convertido en cada vez más relevante.

Los gobiernos participan en la economía de diversas formas: promueven y fomentan actividades, compran bienes y contratan servicios, desde material de oficina, hasta equipos sofisticados; ofrecen servicios básicos (agua, luz, drenaje, transporte público, entre muchos otros), son responsables de la seguridad interna y externa, de la procuración e impartición de justicia, de la educación básica y de los servicios de salud; realizan pagos, como sueldos los servidores públicos y pagan pensiones.

Mediante las decisiones que adopta el gobierno en las actividades arriba descritas, promueve y fomenta la actividad económica en el sentido que más convenga a los intereses generales y a los propios

¹³ Jorge WITKER, *op.cit.*, p. 36.

del gobierno. Así mismo, mediante el cobro de determinados impuestos, el gasto en servicios públicos y la colocación en los mercados financieros de sus propios recursos, ejerce una gran influencia en la fijación de precios, las tasas de interés y el tipo de bienes o servicios que se ofrecen. Debe insistirse, por tanto, que la promoción y fomento se llevan a cabo de conformidad con la actividad que demande el interés general o social.

Durante la última mitad del siglo XX y en el actual, los gobiernos han aumentado en forma constante su participación en la economía y han sofisticado los métodos. Como ya se ha señalado, los gobiernos compran y producen bienes y servicios, como cualquier otro agente económico. Los servicios públicos que proporciona como la seguridad, la defensa, la educación, la salud, el transporte, la construcción de infraestructura, el desarrollo ecológico, lo hace mediante el gasto público, no sólo con el fin de proporcionar un servicio; sino de promover y fomentar ciertas actividades o sectores económicos que resultan de prioridad o estratégicos por alguna razón de carácter social e, incluso, política.

Un buen ejemplo de la actividad promotora y de fomento de los gobiernos en favor de sus economías, son las campañas internacionales de promoción turística, a efecto de que los visitantes extranjeros prefieran visitar un lugar respecto a otro. Estas campañas, por lo general, se llevan a cabo con fondos públicos, para promover un área estratégica de la actividad económica como lo es el turismo; tanto por la generación de empleos en lo interno, como en la captación de divisas, adicionalmente a la imagen que de una nación se promueve.

Como se puede apreciar, las políticas de promoción y fomento, constituyen una forma "ligera" de participación del Estado en la economía; estas acciones se reducen a diversos apoyos que el Estado transfiere a otros agentes económicos para fortalecer su acción o presencia, sin que esto signifique una injerencia directa o indirecta en el nivel decisorio de los agentes económicos.

Por lo anterior, podemos concluir que la forma más elemental y menos comprometida de participación del gobierno en la economía está constituido por las políticas de promoción y fomento, con las cuales el gobierno sólo persigue el beneficio particular o general, sin que ello signifique una participación directa en la toma de decisiones.

IV. LA ORIENTACIÓN ECONÓMICA

Como hemos venido comentando, la orientación es el segundo nivel de intensidad en la intervención del Estado en la economía,

entendida como el conjunto de decisiones adoptadas para señalar el curso del aparato productivo en su conjunto y resolver las posibles desviaciones de las actividades económicas esenciales.

En primer término, cada gobierno conoce sus "ventajas comparativas"¹⁴ respecto a otras naciones; en consecuencia, tratará de orientar sus factores productivos hacia aquellas actividades o sectores en las cuales presente mejores condiciones que le permitan obtener mejores rendimientos respecto a otros; por ello, impulsará políticas para orientar a los agentes económicos hacia la participación de dichas actividades, las cuales reeditarán más, en términos económicos y sociales.

Otro de los factores que otorgan a los gobiernos el calificativo de "orientadores" consiste en que, todas las economías están sujetas a oscilaciones o ciclos,¹⁵ en consecuencia, los gobiernos intentan, en ocasiones sin éxito, revertir o modificar las tendencias del ciclo económico. Por lo tanto, adopta decisiones con el fin de orientar o reorientar las tendencias generales, de conformidad con los grandes indicadores.

Los principales instrumentos de política pública de que se valen los gobiernos para orientar las tendencias macroeconómicas son: las políticas de ingresos (impuestos) y de gasto público, con la esperanza de obtener mejores beneficios en ciertos sectores o de corregir ciclos adversos. Con estos instrumentos de política pública, provoca que aumente o disminuya el gasto, según convenga a la estrategia general. Al aumentar los impuestos, la población tendrá menos recursos para consumir; por el contrario, un aumento en el consumo, puede ser consecuencia de una disminución en las tasas impositivas.

Otra política orientadora del gobierno, la constituye el manejo de las tasas de interés y de la cantidad de dinero en circulación; políticas que pone en marcha a partir de su banco central, el cual, con estas dos medidas, aumenta o disminuye los niveles de inversión y ahorro; además que con ello se orienta el precio de los bienes y servicios.

Así mismo, dentro del esquema orientador del gobierno en la economía, sus determinaciones pueden señalar rumbos al mercado, particularmente por lo que se refiere al manejo de algunas variables generales como son: el nivel de ingresos de la población en general, ya que un cambio en la política de salarios inducirá a mayor o menor consumo; lo mismo sucede, con las preferencias de los consumidores,

¹⁴ Es la situación de ventaja que presenta una economía respecto a otras para la producción y venta de algún producto o servicio en particular.

¹⁵ Los ciclos económicos son fluctuaciones de la producción total o del Producto Interno Bruto (PIB), acompañados por variaciones en el nivel de empleo y cambios en los precios

toda vez que una decisión gubernamental sobre determinado producto puede orientar el consumo en cualquier sentido. Es decir, estas determinaciones públicas orientan el comportamiento del mercado.

Por lo que se refiere a la oferta de bienes y servicios, la participación del gobierno en la economía es orientadora de esta variable. Como el gran proveedor de servicios es el gobierno, una simple modificación en el precio de los bienes que proporciona, alterará la estructura de costos de cualquier sector con lo cual orientará la oferta de bienes y servicios en el sentido que lo desee.

Estas son, entre algunas otras, políticas de macroeconomía, a través de las cuales los gobiernos pretenden orientar la economía hacia fines muy precisos.

Como se observa, con la intervención del Estado en la orientación de la economía, el gobierno adopta decisiones de política pública, con el fin de promover ciertas actividades o corregir distorsiones del mercado, pero sin intervenir en la conducción de las unidades productivas pertenecientes a otros agentes económicos; además la conducción, se traduce en meras recomendaciones sobre las decisiones que deben adoptar los distintos agentes económicos; por lo general estas recomendaciones "orientadoras" se realizan de forma parcial y sobre determinados sectores.

V. LA REGULACIÓN ECONÓMICA

El tercer nivel de participación o de intervención del Estado en la economía es la regulación económica. Este es un concepto que vincula, indisolublemente, el Derecho con la Economía; ya que es mediante el establecimiento de un orden normativo, que se pretende regular jurídicamente las relaciones que se establecen entre el Estado y otros agentes económicos, además, por cuanto consiste en la justificación plena de ciertas actividades del gobierno frente a los particulares.

En la práctica, los Estados y gobiernos de todas las naciones, sin importar sus tendencias ideológicas, desempeñan una función reguladora. Lo hacen mediante un sistema de normas jurídicas, que si bien tratan de ser inductivas, prevén una sanción ante su incumplimiento. Es decir, la regulación económica tiene el carácter de obligatoria para quienes son sujetos de las mismas.

Los Estado establecen, para sus gobiernos, un marco legal que señala las reglas que regulan su presencia en la economía, y, las relaciones entre los demás agentes económicos, así como las formas de propiedad y sus modalidades. Son precisamente estas definiciones las que le dan el carácter de liberal o social a una determinada econo-

mía, pasando por todas las variaciones posibles entre estos dos extremos. Sin embargo, en cualquiera de los dos extremos existen leyes que limitan y definen la participación del Estado en la Economía.

Además, los gobiernos regulan de manera general el comportamiento económico, estableciendo reglas detalladas para el funcionamiento de las empresas privadas. La regulación incluye limitaciones para el establecimiento o realización de determinadas actividades (algunas ilícitas o reservadas exclusivamente para el Estado), reglas en materia de seguridad y sanitarias; reglas contra las prácticas desleales en la producción o en la fijación de precios; límites para el ejercicio profesional, entre otras muchas.

El Estado para cumplir con sus fines esenciales —seguridad, justicia y bienestar— requiere de recursos económicos; es decir, necesita tener una viabilidad financiera para cumplir con sus cometidos. Para ello utiliza, fundamentalmente, dos instrumentos: el primero es la planeación, que responde preguntas fundamentales ¿qué producir?, ¿con qué producir?, ¿cuánto producir? y ¿para quién producir?; una vez definidas las respuestas fundamentales, se acude al segundo instrumento, la política del ingreso-gasto.

En ambos casos se aplica una regulación específica. En el tema de la planeación existen reglas precisas para la integración de planes temporales, por sectores, regiones y actividades. Por lo que se refiere a la política del ingreso-gasto, se definen jurídicamente las formas y características de los ingresos del gobierno: Si los impuestos son directos o indirectos, progresivos, equitativos o distributivos; así como las fuentes de ingresos distintas a los impuestos, que al final de cuentas se traducen en un costo directo para todos los agentes económicos, con excepción del gobierno. Sobre el gasto, este se establece y realiza sobre normas específicas y estrictas, conforme a las prioridades que cada nación establezca para sí misma. Gasto corriente, gasto de inversión, subsidios y transferencias son formas de transferir recursos y riqueza a la población en general, bajo un marco regulatorio especial.

En las economías modernas, una de las políticas con mayor regulación es la fiscal, que en particular se refiere a las fuentes de ingresos de los gobiernos. Como ya se señaló, se regulan los tipos de impuestos y sus características tributarias; así como los ingresos que provienen de la prestación de los servicios públicos (conocidos como derechos); las contribuciones a la seguridad social; y, los productos generados por empresas de propiedad pública. Una vez que el gobierno cuenta con recursos, se determina mediante normas particulares el destino del gasto público, para alcanzar fines determinados.

Así mismo, mediante su respectiva normatividad y sus bancos centrales, las naciones determinan la llamada "política monetaria". Con base en normas jurídicas, los bancos centrales establecen criterios económicos, determinantes para la economía. Temas como la masa monetaria,¹⁶ las tasas de interés¹⁷ y el tipo de cambio,¹⁸ revisten de la mayor importancia, procurando mantener un equilibrio entre lo que dictan las condiciones de mercado y el interés general.

Bajo estas premisas, siendo el gobierno el gran regulador de la política monetaria, en consecuencia, desarrolla el marco normativo en el cual se desenvuelve el sistema financiero. Este sistema es el que se encarga de fungir como intermediario entre los ahorradores inversionistas y los demandantes del crédito. Adicionalmente, prestan una serie de servicios bancarios y financieros que están siendo regulados, en forma permanente, por la acción del gobierno. Si bien es cierto que se ha procurado mantener en un marco normativo a los prestadores de servicios financieros y bancarios, no siempre la regulación ha sido suficiente y efectiva, lo que ha provocado crisis recurrentes ocasionadas por abusos e irresponsabilidades que la regulación financiera no ha logrado detener.

Otro de los ámbitos regulatorios de carácter prioritario para el Estado es el referente al establecimiento de las reglas para la competencia económica. La esencia de los modelos de economías capitalistas, liberales y de conformación mixta, es la libertad y la competencia económica. Bajo estos dos principios se construye el pensamiento ideológico de las economías de mercado. Por lo tanto los gobiernos han asumido el compromiso de regular la libertad y competencia económicas. Las garantías de libertad de profesión, de asociación y de tránsito están normadas jurídicamente, lo mismo sucede con las reglas de competencia las cuales buscan evitar la aparición de competencias desleales (monopolios u oligopolios) que determinen de forma unilateral las condiciones del mercado. La regulación en estas materias pone límites a estas libertades y determina bajo qué condiciones se puede faltar a la "competencia perfecta".¹⁹ A su vez determina cuáles son las actividades que el Estado se reserva en forma exclusiva para sí mismo.

¹⁶ Masa monetaria es la cantidad de dinero de todos los tipos en circulación.

¹⁷ Precio del crédito.

¹⁸ Relación del valor entre una moneda y otra.

¹⁹ Competencia perfecta, concepto económico que describe la condición de que en un determinado mercado existen tantos oferentes y demandantes que ninguno de ellos está en condiciones de fijar condiciones.

No obstante que la esencia de la teoría económica liberal señala que debe ser el mercado quien determine los precios, mediante la libre concurrencia de la oferta y la demanda, la realidad nos ha demostrado que esto no sucede, que en realidad este principio constituye una excepción a la regla; por ello, ha sido necesario que los gobiernos intervengan y regulen las desviaciones o excesos que los participantes en los mercados provocan en forma deliberada o accidental.

Particularmente, el tema del control de precios ha llevado a los gobiernos a establecer medidas regulatorias que impidan a los oferentes o demandantes establecer condiciones de mercado favorables para ellos, en detrimento de la población en general; especial atención se le otorga a los llamados productos básicos —fundamentalmente alimentos— con el fin de frenar y castigar acciones especulativas.

Otra de las principales regulaciones que impone el Estado en la economía tiene que ver con la fuerza de trabajo, lo que le ha generado la necesidad de establecer normas específicas en materia del empleo a efecto de regular situaciones específicas como el salario y prestaciones, el trabajo de mujeres y menores, el establecimiento de horarios, condiciones de seguridad e higiene y capacitación para los trabajadores. Alrededor del tema laboral se ha creado una profusa regulación, donde el Estado asume la responsabilidad de ser garante del cumplimiento de dichas disposiciones.

Ahora bien, ninguna economía es un sistema cerrado. Necesariamente mantiene relaciones de intercambio con otras naciones. Es muy común y frecuente que los problemas, e incluso, las crisis económicas se transmitan de una nación a otra. Situaciones como escasez, procesos inflacionarios, desequilibrios financieros, movimientos en el intercambio de divisas, entre otros, "contaminan" otros sistemas económicos. Para enfrentar dichas situaciones, los Estados establecen disposiciones, reglas, a las cuales se deben ajustar los agentes económicos, nacionales y, en la medida de las posibilidades, los extranjeros.

Lo mismo sucede cuando la propia economía interna se ve amenazada por situaciones extremas, como movimientos especulativos, huelgas en sectores prioritarios, condiciones climáticas o sanitarias, entre otras, que obligan a los gobiernos a reaccionar con prontitud en beneficio de grandes grupos de población, por ello requiere contar con instrumentos jurídicos regulatorios que legalizan su actuación.

En este orden de ideas, los gobiernos deciden proteger ciertas áreas o actividades de sus economías, para ello crean regulaciones restrictivas para la participación de extranjeros o para limitar cierto tipo de transacciones. La regulación más común en este ámbito lo

constituyen los impuestos o aranceles al comercio exterior, con el fin de hacer más competitivos y atractivos los productos nacionales.

Adicionalmente a las mediadas regulatorias arriba apuntadas, han surgido nuevas disposiciones de carácter general para proteger los intereses generales de consumidores frente acciones de productores, donde el Estado se asume como juez ante las controversias.

También en materia de protección del medio ambiente, la regulación ha ido en aumento, prácticamente todos los gobiernos han asumido el rol de vigilante en la explotación de los recursos naturales y en relación con la generación de desechos industriales y agrícolas.

Como se ha insistido, los Estados y sus gobiernos, han asumido la responsabilidad en dos tareas de orden económico-social, pero ha sido necesario dotarlos de instrumentos jurídicos que funden sus actuaciones. Estos dos temas son: el combate a la pobreza y la distribución del ingreso.

Sobre el combate a la pobreza, los gobiernos han liderado programas económicos y asistenciales, con el objeto de disminuir las diferencias entre grupos, regiones y géneros. Alrededor de este tema se ha creado una importante regulación que asigna al Estado esta responsabilidad y lo dota de instrumentos para enfrentar esta situación. Si bien estos programas actúan como paliativos, si contribuyen a bajar la presión social sobre ciertas acciones sociales y gubernamentales.

Por lo que toca a la distribución del ingreso (esperamos que algún día sea distribución de la riqueza), la presencia regulatoria de los gobiernos los dota de facultades legales, para que mediante acciones concretas el Estado capte recursos que devuelve e incorpora a la sociedad con un afán de equidad. Sin embargo, seguimos pensando que la mejor forma de distribuir el ingreso nacional en una sociedad, es que todo individuo tenga un trabajo digno y bien remunerado.

Como se puede observar, la acción regulatoria de los Estados en la economía ha ido en aumento. Los gobiernos han asumido el papel de juez o árbitro entre los agentes económicos, con el fin de establecer tendencias de beneficio generalizado y de resolver conflictos que se presentan entre los diversos actores de la vida económica. Prácticamente, no hay actividad de producción, intercambio, distribución o consumo de bienes y servicios que no esté normado; tanto respecto de las transacciones entre particulares, como aquellas en que el Estado es actor.

Ahora bien, desde el punto de vista ideológico, las posiciones más liberales se inclinan por mantener la intervención del Estado en

la economía en este nivel; es decir, un simple regulador, que promueve, fomenta, orienta y resuelve conflictos; no tanto en calidad de actor.

VI. LA CONDUCCIÓN ECONÓMICA (RECTORÍA)

Las formas arriba descritas —promoción, fomento, orientación y regulación— son formas inductivas de la economía; sin embargo, existen formas y métodos de la intervención o participación estatal más contundentes y definitivas; es el caso donde el Estado se declara Rector del desarrollo económico. Este fenómeno lo podemos definir de la siguiente manera: es la capacidad jurídica del mismo Estado para decidir y conducir la actividad económica del país. Por lo general, la llamada rectoría estatal del desarrollo nacional es una figura económica que se traduce en norma jurídica.

Queda claro, en consecuencia, que la rectoría estatal del desarrollo es una figura jurídica estrechamente vinculada con la intervención del Estado en la economía.

La intervención directa y rectora del Estado en la economía se manifiesta a través de dos hechos: el primero, el ejercicio de su función reguladora-normativa de la actividad económica en general para orientar, condicionar, estimular o restringir la actividad económica que realizan los particulares; el segundo, con la responsabilidad que asume para decidir, conducir e incluso participar directamente de las actividades económicas.

En este esquema, desaparece la frontera entre las actividades propias de la llamada sociedad civil y del sector público, pues dependiendo de su orientación política participa en determinadas fases de los procesos productivos. Con frecuencia, se da la impresión de que el Estado invade la esfera exclusiva de actividades de la iniciativa privada; sin que ella, por su parte, pueda desarrollar actividades que anteriormente eran propias del Estado.

La rectoría estatal del desarrollo implica la sistematización de las atribuciones del Estado en la economía, así como la definición de los principios y objetivos que los distintos agentes económicos deben observar al desarrollar una actividad económica.

La facultad de rectoría del desarrollo por parte del Estado, se vincula, en consecuencia, con las siguientes actividades estatales: la regulación de la actividad económica de los particulares; la consagración y la tutela de los derechos sociales, el régimen de propiedad; el régimen de las entidades paraestatales y, finalmente, la existencia de un sistema nacional de planeación.

Para llevar a cabo su función de rector, el Estado cuenta con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario, donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con la concurrencia de los sectores social y privado. Además el tipo de actividad que podrá desarrollar el Estado, a través de sus organismos descentralizados y empresas de participación estatal al definir lo que considera como “actividad estratégica” y como “actividad prioritaria”.

De esta manera, el Estado se convierte en el responsable de garantizar que el desarrollo de cualquier actividad económica que se realice en el país, por cualquiera de los tres sectores de la población (público, social y privado), contribuya a la realización de los objetivos del desarrollo nacional.

Como ya se señaló, cuando un Estado se asume como rector de la economía, pasa del nivel regulatorio al de conducción. Su principal misión es procurar un desarrollo económico, que sea integral y sustentable, procurando el crecimiento económico y el empleo. Desde el punto de vista social, se propone una mejor distribución del ingreso y la riqueza.

Esta rectoría la ejerce el Estado con diversas acciones: la planeación, la promoción, el fomento, la orientación, la regulación y con la intervención en ciertas actividades consideradas por él como estratégicas o prioritarias.

VII. LA INTERVENCIÓN O EL CONTROL TOTAL

El siguiente nivel de participación del Estado en la economía, lo constituye lo que hemos llamado la intervención o el control total, modelo que es propio de los llamados países socialistas.

En este nivel de intervención el Estado lo es todo, es el único con posibilidades jurídicas de ser el propietario de los medios de producción, desaparecen los mercados abiertos y toma el control del suministro y venta de los bienes y servicios; en consecuencia, la fijación de los precios se hace de una manera controlada. El principal instrumento de que dispone el Estado para este control total es la planificación económica (planeación), que busca predecir y controlar todas las variables económicas con el fin de lograr una producción armónica de bienes y servicios. De igual manera, es el Estado el único facultado para realizar transacciones comerciales con el extranjero y tiene control absoluto sobre el tipo de cambio y comercio de divisas.

Este modelo económico y la forma de participación del Estado, pone en contradicción las libertades individuales con los derechos

colectivos; ya que se anteponen los intereses generales contra las necesidades y preferencias personales.

Como es fácilmente entendible, para sostener un modelo económico con estas características se requiere un marco político y jurídico acorde. Por tal motivo, en el ámbito político se configura un régimen autocrático, que pone en crisis las libertades individuales; en lo jurídico se conforma un sistema normativo que justifica el modelo.

VIII. LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LA CONDUCCIÓN ECONÓMICA

En todos los tiempos y lugares siempre se ha cuestionado si es el Estado, como forma de organización del poder político, quien debe tomar las decisiones sobre la conducción de temas tan importantes como lo es la satisfacción de las necesidades generales. Los grandes movimientos sociales han propendido por disminuir posibilidades y facultades al poder público para decidir sobre la vida de los individuos.

La conducción económica es un tema de gran relevancia y preocupación para los individuos y la sociedad en su conjunto. Siempre se habrá de plantear la pregunta: ¿no habrá una mejor forma de atender y resolver las cosas?

Ante la creciente participación del Estado en la Economía, ha surgido la crítica generalizada de diversas personas y organizaciones no gubernamentales (ONGs), las cuales proponen establecer límites a su presencia. Sugieren que su función sea reguladora y que sean los individuos quienes tomen la responsabilidad de las actividades productivas, sociales y culturales; es decir, enfrentar de un modo distinto los retos del desarrollo. Es decir, un nuevo liberalismo económico.

Son este tipo de organizaciones (ONGs) las que diseñan y promueven proyectos económicos de autogestión, para la promoción del desarrollo local y regional. Así mismo, han tomado como su bandera principal el concepto del desarrollo sustentable, como compromiso con el cuidado del medio ambiente y con las generaciones futuras.

Adicionalmente, han incursionado en temas diversos, buscando equilibrar la presencia del Estado; cuestiones como la cultura, la religión, el deporte, el combate a la pobreza, la salud, la educación, la alimentación, la asistencia ante desastres, la investigación, la capacitación para el trabajo, entre otros muchos más.

Es innegable que la participación de las ONGs en el tema de la conducción económica y otros más ha sido benéfica por su posición

crítica que obliga a la reflexión y, en muchos casos, a la corrección de conductas.

El devenir social continuará en la eterna discusión: ¿qué debe prevalecer entre lo público y lo privado?; ¿Qué se debe privilegiar: lo individual o lo colectivo?

IX. RESUMEN

La participación o intervención del Estado en la economía es la facultad que tiene éste para conducir, en menor o mayor grado, las principales variables en beneficio de determinadas actividades o actores. Los Estados lo hacen de diversas formas, que van desde formas muy superficiales, hasta muy intensas.

Existe una forma de participación que le es común a casi todos los Estados, esta es la planeación, ya que todos ellos se plantean la posibilidad de predecir y conducir ciertas variables económicas, para obtener determinados resultados.

Para fines teóricos de análisis se han determinado cinco niveles de participación del Estado en la conducción económica:

- Promoción y fomento.
- Orientación.
- Regulación.
- Rectoría y,
- control total.

Es importante hacer notar que es el Estado quien ejerce el nivel más alto de participación o intervención toda vez que obligadamente aplica las políticas que se encuentran por debajo de la escala señalada; es decir, el gobierno que ha decidido llevar a cabo actividades de orientación de su economía, también realiza actividades de promoción y fomento; el que regula su economía, también hace orientación, promoción y fomento, y así sucesivamente.

Ante la presencia, cada vez más activa, de los Estados en la economía, ciertos grupos de la sociedad han reclamado para que se repliegue, y la sociedad civil retome actividades comprometidas con el desarrollo general y el bienestar social.

X. ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

- 1.- ¿Qué significa que el Estado participe o intervenga en la Economía?
- 2.- Establezca la diferencia entre los conceptos de planificación y planeación económica.
- 3.- Elabore un cuadro que resuma las distintas formas de intervención del Estado en la Economía.
- 4.- ¿En qué consiste la promoción y el fomento que realiza un Estado sobre ciertas actividades o sectores económicos?
- 5.- ¿De qué instrumentos fundamentales se vale el Estado para orientar ciertas actividades económicas hacia fines determinados?
- 6.- La regulación jurídica es una forma muy importante de intervenir en la economía por parte del Estado. Investigue y describa de qué manera lo realiza.
- 7.- ¿Qué significa que el Estado sea rector del desarrollo económico?
- 8.- En las economías socialistas el Estado tiene el control total de la economía, ¿cuáles son sus principales instrumentos de política pública?

SEGUNDA PARTE
EL DERECHO ECONÓMICO MEXICANO

CAPÍTULO SÉPTIMO

EL CONTENIDO JURÍDICO-ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

SUMARIO: 1.1. Desarrollo histórico de la Norma Constitucional Mexicana. 1.2. Estructura jurídico-económica del Estado Mexicano. 1.3. El "capítulo económico" de la Constitución. 1.4. Principios jurídicos en materia económica derivados del Artículo 133 constitucional. 2. Resumen. 3. Actividades de aprendizaje.

La Constitución de cualquier nación, México no es la excepción, es la síntesis de las decisiones políticas fundamentales, que los factores reales de poder toman para la organización de una nación; es decir es un documento de orden político que convierte en norma jurídica los principios esenciales que cada país decide darse para sí mismo.

Por lo tanto, podemos observar que cada nación, dependiendo de su modelo ideológico se constituye con determinados fines. El caso de México es muy ilustrativo. A medida que han evolucionado los grupos de poder y las condiciones generales la Constitución como "Norma Suprema" se adecua a cada nueva circunstancia e interés. No es casual, ni extraño, que la Constitución Mexicana tenga más de cuatrocientas adiciones o modificaciones, siempre se "ajusta" a la nueva situación.

En materia económica ha sucedido lo mismo, dependiendo del momento político y la ideología dominante, la Constitución Mexicana ha ido tomando las características que norman las relaciones entre los diversos agentes económicos.

Desde esta óptica resulta necesario para el presente trabajo analizar cómo han evolucionado las normas constitucionales en materia económica; revisar con particular interés el llamado "capítulo econó-

mico" de la Constitución; los compromisos derivados de la interpretación del Artículo 133 y, en términos generales, el surgimiento de la legislación secundaria en materia económica.

1.1. *Desarrollo histórico de la Norma Constitucional Mexicana en materia económica*

La evolución y desarrollo de la Constitución en México, a partir de la lucha armada de 1910, es un magnífico ejemplo de cómo las demandas políticas se transforman en Norma Constitucional, que pasan a formar parte del texto que rige las relaciones entre los individuos y las instituciones.

A partir del triunfo de los diversos grupos políticos que formaron parte de la guerra revolucionaria, sus ideales y principios pasaron a formar parte de la Constitución Mexicana y han quedado integrados a ella de una manera definitiva y han tomado el carácter de decisión política fundamental. Es de destacar el hecho que ésta es la primera del siglo XX, quien tiene la virtud de incorporar las llamadas *Garantías Sociales*, como sistema de protección a determinados grupos.

En materia económica, el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no contiene lo que propiamente se pudiera llamar principios económico para la organización de la sociedad en su conjunto; sin embargo, desde su origen ya incluía elementos relacionados con los temas esenciales de lo que hoy conocemos, propiamente, como Derecho Económico. Es por ello que resulta relevante revisar las distintas etapas por las que ha atravesado la norma constitucional mexicana, hasta llegar a las definiciones contemporáneas que determinan las formas de conducción económica por parte del Estado Mexicano.

Las luchas campesinas de finales del siglo XIX y principios del XX, que tuvieron su expresión más acabada en el movimiento armado que inició en 1910, se transformaron en demandas políticas que transformaron al Estado Mexicano. La aparición del Artículo 27 Constitucional, no es otra cosa más que el reconocimiento a una realidad política que el campesinado mexicano reclamó, en una primera etapa por las vías institucionales y, posteriormente, a través de las armas. El Plan de Ayala es la expresión ideológica del movimiento campesino mexicano y del llamado Ejército del Sur; representaban la fuerza real del sector de la población más importante en ese momento.

Es por ello que el Artículo 27 Constitucional, tiene un alto contenido económico, al definir la propiedad agraria y sus formas.

De igual manera, la incorporación al texto constitucional del Artículo 123, en el año de 1917, es el resultado de las demandas sociales de una naciente e incipiente clase obrera, que reclamaba condiciones laborales dignas y nuevas formas de participar en la formación y distribución de la riqueza, mediante movimientos políticos que se hicieron patentes, entre otras acciones, en las huelgas de Cananea y Río Blanco.

A partir de ese momento, la institucionalización de la Revolución Mexicana, y con la ideología de los hermanos Flores Magón el Estado Mexicano fijó sus prioridades en materia económica para favorecer a estos dos grupos sociales, no como concesión gratuita, sino como el reconocimiento a sus fuerzas políticas reales y actuantes.

Estas decisiones políticas fundamentales, definieron el rumbo y la vocación productiva de nuestro país: favorecer y apoyar al sector primario de la economía y provocar el surgimiento de una industria nacional.

Se puede afirmar que con la aparición de la Constitución de 1917 nace el constitucionalismo social, según el cual la Ley suprema no se limita a establecer las bases de la organización del Estado y a reconocer y proteger los derechos individuales, sino que incorpora el valor de los derechos sociales y establece, en forma definitiva las bases de nuestro sistema económico, al reconocer la propiedad de la nación —dominio directo— sobre los recursos naturales.

Por lo tanto, la Constitución de 1917 tiene la característica de haber sido la primera en el mundo de haber plasmado lo que en la teoría se denomina "derechos económicos y sociales", entre los cuales podemos mencionar el derecho al empleo, a la educación, entre otros. Con ello el Estado obtuvo la facultad de intervenir en la economía y se constituyó como responsable del bienestar de la población, sobre todo de las clases más desprotegidas.

Existen a lo largo del siglo anterior diversas modificaciones que fomentaron la intervención estatal en las cuestiones económicas. De las más destacadas fue: la creación del Banco de México, en 1925, durante la presidencia de Plutarco Elías Calles.

No es sino hasta el periodo 1934-1940 cuando la tendencia económica-social del gobierno federal alcanza su máxima expresión. La Reforma Agraria y la expropiación petrolera definen el rumbo de la sociedad mexicana en su conjunto, mediante un modelo de desarrollo económico nacionalista y a favor de las clases populares.

Posteriormente y con la influencia definitiva de la Segunda Guerra Mundial, nuevamente, ante situaciones políticas determinantes, nuestro país decide iniciar otro modelo de desarrollo económico, llamado *Sustitución de Importaciones*, es decir, se procuraba convertir

a México en un país con una fuerte infraestructura industrial, mediante la protección a los empresarios nacionales.

Este modelo, que prevaleció por más de treinta años, tuvo su base en diversas disposiciones jurídicas de carácter aduanal, fiscal y arancelario que impedían se realizaran importaciones de bienes y servicios, en tanto que la industria mexicana tomaba un nivel competitivo.

El resultado que se obtuvo, entre 1940 y 1970, en materia económica, fue positivo en algunos aspectos, se alcanzaron tasas de crecimiento altas y sostenidas durante un largo periodo que permitió consolidar un mercado interno y una importante infraestructura; sin embargo este crecimiento económico no se tradujo en mejores condiciones de vida para la población en general, ya que los modelos de distribución del ingreso estuvieron ausentes. La aplicación de este modelo de desarrollo obligó al gobierno federal a entrar en un proceso permanente de endeudamiento, interno y externo, que lo debilitó y lo convirtió en claramente dependiente del financiamiento foráneo.

La década de los setentas en México está marcada por un estancamiento en el desarrollo: se agudizó la desigualdad económica, que se manifiesta en desequilibrios importantes en la distribución del ingreso; un incremento desmedido en el endeudamiento exterior; y en la fuga de capitales. Para revertir este proceso se tomaron medidas extremas como fue la nacionalización de la banca.

Ante esta situación, a partir de los setentas, se optó por tomar un rumbo distinto y se decidió por el llamado *Desarrollo Estabilizador*, en el que el gobierno tuvo una importante participación en las actividades económicas. Su importancia llegó a ser tal que, en algún momento, las empresas estatales llegaron a aportar la mitad del Producto Interno Bruto. En esta situación el gobierno llegó a ser el principal promotor de la economía.

No fue sino hasta la década de los ochentas, que las condiciones políticas imperantes y bajo presión de organismos internacionales que México replantea su rumbo económico y se suma a la corriente mundial del *Neoliberalismo económico*, basado en un modelo ideológico en el que se privilegia la iniciativa particular y el gobierno se retrae de las actividades económicas, limitando su actuación en los llamados *sectores estratégicos*.

Son mediante decisiones políticas de gran trascendencia, que quedan incorporadas a la Constitución Mexicana, que nuestro país cambia de rumbo y toma como estrategia fundamental la liberalización del comercio y se abre de plano a la inversión extranjera y el gobierno inicia un proceso de desincorporación de su infraestructura productiva.

Durante la presidencia el periodo de 1982-1988 se enfrenta una grave crisis económica, se inicia el proceso acelerado de venta y privatización de las empresas públicas, se reforman sustancialmente Artículos constitucionales y se decide la incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, mejor conocido como GATT.

Es en la administración federal del 1988 a 1994 cuando se profundiza el modelo a través de importantes reformas jurídicas, destaca en particular la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la incorporación de México a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Durante el periodo que va de 1994 al 2000, México se convirtió en el país con mayor cantidad de tratados de libre comercio suscritos en el mundo. Convirtiéndose en el modelo del libre comercio.

Desde la última parte del siglo XX y el inicio del XXI, la promoción del desarrollo económico mexicano se ha basado en la aplicación de políticas cuyos resultados evidentes han favorecido al sector privado, debilitando al sector público y dejando de lado al sector social, situación que coloca en difícil situación al Estado, en relación con su mandato Constitucional como responsable de elevar los niveles de bienestar general.

El modelo económico que prevalece y que se pone de manifiesto en sus políticas públicas y en los diversos tratados que México suscribe, es para liberalizar su economía en conjunto y buscar alianzas con el capital nacional y extranjero.

Todas estas circunstancias y modelos en México, en todos los casos, se han convertido en normas de carácter jurídico que, en la mayoría de los casos han alcanzado el grado de principios constitucionales. Por ello y, para proceder a su análisis, a continuación se presenta el marco constitucional que regula las actividades económicas de nuestro país.

1.2. Estructura jurídico-económica del Estado Mexicano

El tipo de Estado y forma de gobierno en México lo define el Artículo 40 de la Constitución, que dada su importancia a continuación se reproduce:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuestas por Estado libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior; pero unidos en un federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

En consecuencia y de conformidad con lo que hemos apuntado con anterioridad el Estado Mexicano es democrático,¹ con una forma de gobierno de carácter federal.

Esta importante definición de orden político es de alta relevancia para el análisis del Derecho Económico; ya que es con base en este Artículo que se define y se distribuye el poder público: se reconoce como gobierno a tres integrantes: federal, locales y municipales. Así mismo, es la base y origen para la distribución del poder político entre: ejecutivos, legislativos, judiciales y más recientemente por los llamados órganos constitucionales autónomos.

Como ha quedado apuntado en el modelo jurídico-económico mexicano corresponde al Estado, mediante su gobierno, la rectoría del desarrollo nacional; por lo tanto, y son los órganos de gobierno arriba señalados los que ejercen tal función.

Ahora bien, es la propia Constitución la que establece la distribución de facultades u obligaciones a los distintos gobiernos y poderes, mismos que a continuación se presentan.

Las facultades y responsabilidades del Poder Legislativo Mexicano se encuentran previstas fundamentalmente en los Artículos 73, 74 y 76.

El Artículo 73, en diversas fracciones, establece las facultades que tiene Congreso para legislar en materia económica; es decir, las llamadas facultades concurrente; es decir las que ejercen las Cámaras de Senadores y Diputados, en forma conjunta.

Las facultades exclusivas para la Cámara de Diputados están previstas en el Artículo 74 y en el 75 las que le son exclusivas a la Cámara de Senadores. Es de destacar que el Artículo 79 faculta a la Cámara de Diputados a crear y conducir la Entidad de Fiscalización Superior.

Es en el capítulo III, del Título Tercero, del mismo texto Constitucional Mexicano, donde se determinan las facultades del Ejecutivo Federal, particularmente en algunas fracciones del Artículo 89, en que se le conceden instrumentos definitivos relacionados con la conducción económica de la Nación. Así mismo, el Artículo 90 le da forma y sustento a la Administración Pública Federal, al dividirla en centralizada y paraestatal; y establecer las bases para la división y el despacho de los asuntos públicos, entre Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Así mismo, el Artículo 131 de la Constitución otorga competencia federal y al ejecutivo para gravar las mercancías que se importe

¹ La definición de Democracia está contenida en inciso a), de la fracción II, del Artículo 3o. Constitucional.

o exporten y, en general para regular el comercio exterior, mediante impuestos, cuota y aranceles.

De igual manera, la propia Constitución Mexicana establece límites de las facultades otorgadas a los gobiernos federal y locales y establece condiciones para la hacienda pública municipal.

1.3. *El "capítulo económico" de la Constitución*

La mayoría de los tratadistas en materia económica y jurídica, consideran que los principios fundamentales en este ámbito están contenidos en el llamado: *Capítulo Económico* de la Constitución y los señalan con precisión en los Artículos 25, 26, 27 y 28, que por un problema de técnica legislativa se encuentran enmarcados en el *Capítulo I. Del Título Primero, de las Garantías Individuales* de la Constitución.

El llamado capítulo económico no está propiamente dicho en un apartado en especial, sino que sus disposiciones están contenidas a lo largo del texto constitucional.

Para fines del presente estudio en seguida se analizará la parte sustantiva que se expresa en los Artículos 25, 26, 27, y 28, que contienen los principios dogmáticos e ideológicos generales, que se clasifican como decisiones políticas fundamentales.

La Constitución, ha establecido un régimen de economía mixta, con la rectoría del estado sobre el desarrollo nacional, principios que se han ampliando y precisando mediante su aplicación, pero no es sino con las reformas constitucionales de 1983 cuando estos principios quedaron claros y explícitamente señalados en el texto constitucional, en los vigentes Artículos 25 y 26.

El Artículo 25 establece que le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, y para que, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y la justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

En su segundo párrafo él mismo Artículo 25 señala que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la propia Constitución.

Así mismo, en el tercer párrafo, reafirma el carácter mixto de nuestra economía, al establecer que al desarrollo económico nacional concurren con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado.

Más adelante establece que el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

En su último párrafo el Artículo 25 Constitucional señala 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 nacional.

Del contenido de las normas constitucionales arriba descrito se determinan cuatro elementos jurídicos constitucionales fundamentales que definen la vida política y económica de México, con trascendentes consecuencias sociales: El Estado tiene bajo su estricta responsabilidad la conducción de la economía para alcanzar determinados fines; el modelo de participación es concurrente de los sectores público, social y privado; determina la propiedad y manejos exclusivos de las llamadas áreas estratégicas de la economía y alienta y protege las actividades económicas que realicen los particulares.

Por su parte, el Artículo 26 de la Constitución establece que el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

El mismo precepto establece que los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación y que ésta será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales. Señala así mismo, que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los Programas de la Administración Pública Federal.

De esta norma se determina que el Plan Económico de la Nación debe ser el resultado de un proceso de participación democrática de todos los sectores que integran la sociedad mexicana, que para una parte de ella, el sector público, es obligatorio y para los otros sectores tiene el carácter de inductivo. En consecuencia, las vertientes de coordinación e inducción del sistema de planeación, deben desarrollarse a través de acuerdos y convenios con las partes respectivas, esto es, con los particulares y Entidades Federativas, así como mediante la aplicación de las diversas políticas públicas.

El Artículo 27 Constitucional, cuya mayor trascendencia se le otorga en el ámbito agrario, contiene elementos que son fundamentales en la definición de principios económicos.

Este precepto declara la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional. Así mismo, le reconoce el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, hecho por el cual se constituye la propiedad privada y la faculta para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza.

También, el Artículo 27, declara que le corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales que se encuentren en el territorio nacional, incluyendo aquellos que se localicen en el subsuelo, los mares territoriales y el espacio aéreo; así como, los combustibles nucleares. Dicho dominio de la Nación sobre los recursos naturales se declara inalienable e imprescriptible.

Particular importancia en materia económica tiene la definición que dicho precepto contiene en relación con la definición que hace sobre la capacidad de las personas, físicas y morales, para la adquisición del dominio de las tierras y aguas de la nación.

Como podrá observarse, las normas prescritas por este Artículo constitucional son de gran relevancia para la vida económica del país. Define la propiedad originaria de la Nación; crea la propiedad privada; declara el dominio inalienable e imprescriptible de la Nación sobre los recursos naturales; y establece quién y cómo puede adquirir la propiedad de las tierras y aguas en nuestro país.

El Artículo 28 de la Constitución protege el sistema de libre mercado o libre competencia, al establecer que en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos, y que el mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

Establece, además, que la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento, en una o pocas manos, los Artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios que de cualquier manera lo hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. Este mismo texto dice que las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los Artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía

nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos Artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como en el alza de precios. Adicionalmente señala, el mismo Artículo 28, que la ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

Este precepto constitucional caracteriza esencialmente al sistema económico mexicano, establece que no constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores. Tampoco constituyen monopolios los privilegios que, por determinado tiempo, se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

También prescribe que el Estado, sujetándose a la leyes, podrá, en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la expedición, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación y que la sujeción a regímenes de servicio público se apoyará en los dispuesto en la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Otro aspecto fundamental que prescribe el Artículo 28 es referente al otorgamiento de subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten de forma sustancial las fianzas de la nación.

Estos son los principios contenidos en el llamado "Capítulo Económico", que los teóricos constitucionalistas han enmarcado en los Artículos 25, 26, 27 y 28 de nuestra Carta Magna. Obviamente, las disposiciones en esta materia son abundantes en el texto constitucional, es por ello que en los siguientes apartados del presente trabajo serán abordados.

1.4. Principios jurídicos en materia económica derivados del Artículo 133 Constitucional

El siguiente grupo de disposiciones constitucionales que determinan el modelo normativo mexicano en materia económica está contenido en el Artículo 133, que por su actual importancia se reproduce a continuación:

Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con

aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

Como puede apreciarse de la simple lectura del precepto constitucional arriba señalado los tratados suscritos por nuestro país tienen el rango de Ley Suprema. En el momento de redactar este documento, México tiene diversos Tratados Comerciales, con una gran cantidad de naciones, cuyo contenido ha pasado a formar parte de nuestra legislación vigente.

Es importante destacar que la Constitución Mexicana tiene, por virtud de lo señalado en su Artículo 133, un carácter de supremacía sobre cualquier otra norma. Por lo tanto, los tratados internacionales suscritos por el país requieren para ser válidos mantener una congruencia con las disposiciones constitucionales; así mismo deben ser celebrados por el titular del Ejecutivo Federal, -conforme a lo dispuesto en la fracción X, del Artículo 89- y ser aprobados por el Senado de la República —atento a señalado en la fracción I, del Artículo 76—.

Adicionalmente, se señala el hecho de que los tratados internacionales adoptados por nuestro país deben estar formulados a lo dispuesto en la Ley sobre la Celebración de Tratados, que regula estos importantes instrumentos del Derecho Internacional. Un tratado implica un convenio celebrado por un Estado y uno o varios sujetos de derecho internacional público; sin embargo, nuestra constitución no contiene ninguna definición o descripción de lo que se debe entender por Tratado Internacional.

En síntesis, se puede afirmar que todos los tratados internacionales o convenciones deben ser aprobados por el Senado y tiene la jerarquía de Ley Suprema de la Unión.

En opinión de destacados juristas mexicanos, los tratados internacionales son en relación con las leyes reglamentarias de los preceptos constitucionales, de la misma jerarquía, puesto que la misma Constitución no establece ninguna diferencia entre ellos. No está en duda la supremacía constitucional, de lo cual se desprende que el orden jurídico de las normas en México es el siguiente: Constitución Federal; Leyes Constitucionales y Tratados; Derecho Federal y Derecho Local.

De todo lo anterior se concluye que, adicionalmente a los tres conjuntos de elementos normativos en materia económica, contenidos expresamente en el texto Constitucional, (*capítulo económico, aspectos de política económica y disposiciones orgánicas*) los derechos y obligaciones convenidos por nuestro país en los Tratados Internacionales forman parte de la legislación vigente y aplicable a nuestra realidad económica.

2. *Resumen*

Las tareas fundamentales de cualquier Estado son: otorgar seguridad, administrar la justicia y proporcionar bienestar a sus integrantes. Sobre este último punto en particular, la economía es uno de los principales instrumentos para alcanzar este fin.

Toda la estructura jurídico-normativa que le da origen al Derecho Económico, tiene su origen en los paradigmas económicos que contiene Constitución Mexicana, no sólo en los cuatro Artículos del mal llamado "capítulo económico"; ya que estas decisiones políticas fundamentales se encuentran contenidas en todo el texto constitucional.

De este capítulo se desprende el hecho de que la norma constitucional es producto y consecuencia de una realidad y decisión política, que se incorporan de forma permanente a la legislación. De igual manera, se aprecia el gran contenido económico de la Constitución Mexicana y que para llevar a cabo los fines previstos, el Estado Mexicano, a través de sus gobiernos (federales, estatales y municipales) se organiza de determinada manera, estableciendo ámbitos y esferas de competencia.

Particular atención se le otorga a los llamados Tratados Comerciales que, de conformidad con lo previsto en el Artículo 133 de la Constitución forman parte de la legislación vigente, con la categoría de "Ley Suprema de toda la Unión", ya que tomando en cuenta la cantidad de este tipo de instrumentos suscritos en los años recientes, el cuerpo normativo se ha visto incrementado. Adicionalmente, de las controversias teóricas que se han planteado sobre la supremacía constitucional y la soberanía.

Con todo ello tenemos ahora una gran cantidad de legislación secundaria, no necesariamente bien articulada que reclama especialistas para su estudio y aplicación.

3. *Actividades de aprendizaje*

1. Realice una breve cronología de los documentos Constitucionales que han sido formulados y/o aplicados en nuestro país, iniciando desde la Constitución de Cádiz de 1812.
2. Del texto de la Constitución vigente, transcriba y analice los Artículos que son determinantes en la definición de la estructura jurídico-económica del Estado Mexicano.
3. Localice la exposición de motivos que dio origen a la Reforma Constitucional del 1983 que modificó sustancialmente los Artículos 25, 26, 27 y 28 y formule un análisis de las razones en las cuales se justificó dicho cambio.
4. Realice un análisis histórico sobre el Artículo 133 Constitucional y presente un cuadro comparativo sobre los diversos criterios que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre dicho precepto.
5. Localice y transcriba la tesis vigente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la interpretación del Artículo 133 Constitucional.
6. En un breve ensayo, fije su posición sobre la interpretación del Artículo 133 Constitucional.

CAPÍTULO OCTAVO

LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ECONÓMICO MEXICANO

SUMARIO: 1. Democracia. 2. Bienestar. 3. Libertad de profesión. 4. Libertad de asociación. 5. Libertad de tránsito. 6. Economía Mixta. 7. Rectoría del Estado. 8. Planeación democrática, 9. Nacionalismo económico. 10. Libre mercado. 11. No monopolios. 12. Formas de propiedad. 13. Distribución de la riqueza. 14. Resumen. 15. Actividades de aprendizaje.

Cualquier nación en su proceso de constitución decide y adopta principios fundamentales que definen su ser y su forma de ser. El caso de la sociedad mexicana, representada por diversos grupos de poder, ha optado por diversos paradigmas que han determinado su estructura y funcionamiento.

Particularmente en la materia económica, México ha tomado decisiones políticas fundamentales que, ahora convertidas en norma constitucional, rigen las relaciones sociales de los diversos agentes económicos que participan en la vida productiva del país, incluso alcanza a aquellos que su participación se limita a ser simplemente consumidores.

A continuación se presentan los principios políticos fundamentales que son los que norman el funcionamiento económico de la Nación, los cuales por su gran relevancia impactan la vida social en su conjunto.

1. Democracia

Uno de los temas que más se debaten en los diversos campos del conocimiento y en la propia praxis política es el de la democracia, ¿Qué es la democracia?, ¿cuáles son sus elementos?, ¿cómo se cons-

truye?, entre otras preguntas, con estas se han escrito gran cantidad de obras.

En el caso de México, se podrían abreviar gran cantidad de discusiones, toda vez que la Constitución define con toda precisión y claridad el concepto y sus aspiraciones. No obstante que el término democracia tiene una eminente connotación política, en este caso por la definición que la Constitución Mexicana le atribuye resulta necesario llevarlo al ámbito económico y social. El texto señala lo siguiente:

Art. 3o., fracc. II. Inciso a) "... considerando a la democracia 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".

Con esta definición, clara y concisa, se pone fin a muchas y, en ocasiones, inútiles discusiones sobre este. Por lo tanto, podemos afirmar que la democracia es una estructura jurídica; es decir mediante este criterio se distribuyen estructuralmente las funciones y atribuciones de un modelo administrativo; también nos dice que es un régimen político; es decir, la forma y el método para elegir gobernantes o representantes.

No obstante lo anterior, para los fines del Derecho Económico, la Constitución define a la Democracia como un sistema de vida fundado en ***el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo***. En consecuencia, si México aspira a ser un país democrático debe vivir permanentemente en el esfuerzo por mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la población en general. En consecuencia, la democracia es la primera decisión política que en materia económica contiene la Constitución Mexicana.

2. Bienestar

Como ha quedado explicado en la primera parte de esta obra, el Estado, sin importar el tipo que tenga, ni la forma de gobierno, debe procurar alcanzar determinados fines, de entre los cuales destacan: la Seguridad, la Justicia y el Bienestar.

Sobre este último en particular, el bienestar, lo debemos comprender como la suma de determinadas condiciones mínimas de vida que les permitan a los individuos vivir con dignidad. Los organismos internacionales y los gobiernos nacionales han construido diversos indicadores para medir y evaluar los niveles de bienestar.

Sobre este tema en particular, sólo para mencionar algunos de estos indicadores, podemos afirmar que los mínimos indispensables son (sin importar el orden): empleo, salud, alimentación, vivienda, educación,

cultura, recreación y medio ambiente sano. Este listado puede aumentarse según cada criterio, pero lo que se desea destacar es que la suma de estos factores producen una condición social que se llama: bienestar.

En el caso de México es de destacar que si bien el texto Constitucional no tiene un apartado específico que se llame "bienestar", a lo largo de su texto incorpora todos estos derechos para los ciudadanos y obligaciones para el Estado. Es importante destacar, especialmente el Artículo 4o. que contiene algunos elementos que forman parte de los compromisos con el Bienestar.

Entre estos principios fundamentales podemos destacar:

- Igualdad jurídica entre el hombre y la mujer;
- Protección a la familia;
- Protección a los niños y las niñas;
- Derecho a una vivienda digna;
- Derecho a la salud, y
- derecho a un medio ambiente sano.

Este Artículo, se distingue por que su esencia está en la protección de derechos económicos, sociales y culturales, a diferencia de aquellas normas constitucionales que otorgan protección a los derechos políticos y civiles de manera individual a cada persona.

La igualdad jurídica entre los varones y las mujeres, la protección a la familia y, en especial a los menores, son garantías vinculadas con los llamados derechos humanos; pero el derecho a la vivienda, a la salud y al medio ambiente sano están directamente vinculados al concepto de bienestar.

3. Libertad de profesión

La libertad de profesión es uno de los pilares fundamentales de lo que hoy conocemos como garantías individuales. Este principio nace en la lucha de los campesinos, artesanos y obreros por incorporarse en el proyecto de la revolución industrial en Europa, durante los siglos XVIII y XIX. Para el desarrollo y consolidación del modo de producción capitalista resultaba imprescindible que las personas que emigraran de los feudos a las nacientes ciudades, tuvieran la libertad de escoger su actividad o profesión.

Este principio es recogido por el pensamiento liberal de la Revolución francesa y se incorpora a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, mismo que es retomado por el pensamiento liberal, inglés y norteamericano.

A nuestro país, el principio de libertad de profesión o de trabajo llega a través de la influencia española, francesa y norteamericana y pasa a formar parte fundamental de las constituciones liberales de 1857 y 1917.

El texto vigente, del Artículo 5o., de la Constitución Mexicana señala, en su parte medular lo siguiente:

A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial... .

...El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa... .

...Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio... .

Como puede apreciarse del propio texto constitucional, la libertad para escoger un trabajo o profesión lícitos no está limitada por disposición o situación alguna, lo cual tiene una connotación eminentemente política; sin embargo, desde el punto de vista económico, esta libertad resulta condición indispensable para el desarrollo del modelo capitalista, en el cual la fuerza de trabajo es una mercancía más, que debe estar en libertad y bajo las condiciones de precio que el propio mercado establezca.

Tomando en consideración que el modelo económico mexicano es capitalista, liberal y mixto, en su constitución y legislación secundaria, esta libertad de contratación se encuentra debidamente sustentada y garantizada en los diversos ordenamientos jurídicos.

Este principio constitucional, tiene como antecedente una declaración muy similar contenida en la Constitución de 1857, con la idea central de abolir la esclavitud y de dar un trato igualitario a todos los hombres en materia laboral.

4. Libertad de asociación

El Artículo 9o. de la Constitución establece otro de los principios fundamentales del modelo económico mexicano:

"No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país...".

Si bien es cierto que este Artículo Constitucional ha sido la base para la aparición de las organizaciones políticas en México, también lo es el hecho de que esta es la base para que las personas físicas puedan reunirse y asociarse con fines económicos; es decir, para producir, distribuir e intercambiar bienes y servicios.

Este también es un principio fundamental del modelo capitalista, el de asociarse para desarrollar o llevar una actividad económica con fines de lucro. Es el derecho de toda persona a asociarse libremente con otras para la consecución de ciertos fines, la realización de determinadas actividades o la protección de sus intereses comunes.

El derecho de libre asociación, al igual que muchos otros derechos humanos, deriva de la necesidad social de solidaridad y asistencia mutua. De ahí que el ejercicio del derecho de asociación se traduzca en la constitución de asociaciones de todo tipo que, con personalidad jurídica propia y una cierta continuidad y permanencia, habrán de servir al logro de los fines, a la realización de las actividades y a la defensa de los intereses coincidentes de los miembros de las mismas.

Así, surgen agrupaciones y partidos políticos sindicatos obreros, asociaciones y colegios profesionales, sociedades civiles y mercantiles, fundaciones culturales, de beneficencia y de ayuda mutua, comités de lucha y de defensa, centros y clubes deportivos, entre otros.

Como ocurre con todos los demás derechos humanos, el derecho de libre asociación tampoco es absoluto ni ilimitado. Lo afectan condiciones y restricciones de variada índole, las cuales supeditan el ejercicio de este derecho a la preservación del interés público.

Entre las restricciones más comunes y generales a las que se subordina el ejercicio del derecho de asociación, algunas conciernen al objeto o finalidades que persiguen los diferentes tipos de asociaciones, mientras que otras se refieren a las personas que pueden o no pertenecer y participar en ellas.

5. Libertad de tránsito

La posibilidad de que un individuo se dedique al trabajo o profesión que más le acomode, que pueda asociarse libremente y que él y sus mercancías lo puedan hacer por todo el territorio nacional

resultan premisas básicas para el funcionamiento de una economía de mercado.

En particular el Artículo 11 de la Constitución Mexicana establece que:

Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo conducto u otros requisitos semejantes...

Esta garantía no se limita a las personas; este precepto constitucional se interpreta y aplica en extensión a los bienes que cada individuo posee. En consecuencia, las personas, sus bienes y mercancías pueden transitar por todo el territorio nacional sin restricción alguna. En nuestro país, a partir de la lucha por su independencia, esta libertad fue reconocida en numerosos documentos públicos fundamentales.

La libertad de desplazarse y establecerse es el signo exterior de los regímenes liberales. En principio, ningún permiso, salvoconducto o pasaporte pueden exigirse sin que resulte inmediatamente comprometida la independencia individual. Este principio, como ya se señaló es extensivo a las mercancías que viajen en forma lícita dentro del territorio nacional.

Estos tres últimos principios que se han señalado como libertad de profesión, asociación y tránsito, resultan fundamentales para la integración y operación de un modelo económico de corte liberal y capitalista, como lo es el mexicano.

6. *Economía Mixta*

Con este concepto se identifica el sistema de economía de mercado en que el Estado interviene reglamentando las actividades económicas y participando en importantes procesos de producción junto con los agentes privados o excluyéndolos de ciertas áreas de la actividad económica.²

Actualmente los Estados contemporáneos nos ofrecen la posibilidad de diferenciar dos sistemas económicos: el colectivista o economía solidaria y el capitalista o economía de mercado.

El sistema socialista refleja una economía de propiedad colectiva de los medios de producción, en que se produce lo que se considera

² GÓMEZ GRANILLO, Moisés. *Introducción al Derecho Económico*. Ed. Esfinge, México, 2002, p. 89.

necesario para el país, en la inteligencia de que tal producción se realiza a través de unidades estatales y con base en planes económicos obligatorios, destinándose a toda la sociedad. El ámbito restringido de libertad económica de los sujetos privados, acentúa el proceso de producción en este sistema.

En el sistema capitalista las normas constitucionales otorgan el marco adecuado para un régimen de propiedad privada de los medios de producción y ésta atiende a la demanda del mercado; pero además, se produce a través de unidades privadas y principalmente se destina a los consumidores que tienen capacidad adquisitiva.

El modelo capitalista originario, presentó una variante a partir de la Primera Guerra Mundial, precisamente cuando el capitalismo industrial no sólo permite la participación del Estado en la economía, sino promueve la expresión normativa de tales formas de penetración; y también de dispositivos de seguridad social que se destinan al mejoramiento socioeconómico de las bases de la población.

Así, se determina la idea de economía mixta cuando el Estado, penetra en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía, concurrendo con los agentes privados de la producción y en ocasiones excluyéndolos. Es cuando el Estado se constituye como el protagonista más importante en la generación del desarrollo de la población para lograr establecer los mecanismos compensatorios que den lugar al equilibrio económico mediante una equitativa distribución de la riqueza dentro de un marco de libertades sólo restringido por el orden público y el interés social.

Los principios que singularizan la estructura constitucional mexicana permiten calificar el sistema económico como mixto. Por una parte los gobernados disponen del derecho a las libertades de ocupación y concurrencia (Artículos 5o., y 28 Constitucional) y, por la otra, al Estado corresponde el dominio directo sobre los recursos naturales y también la rectoría económica para el desarrollo, principio por el cual tiene a su cargo la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, sobre la base del respeto a los derechos consagrados en la Constitución y con el objeto de elevar las condiciones económicas de la población. Asimismo el Estado mexicano se reserva en forma exclusiva el desarrollo de las actividades calificadas constitucionalmente como estratégicas y concurre con los sectores social y privado en las actividades económicamente prioritarias (Artículo 28 Constitucional).

De esta manera el sistema político diseñado por la nación mexicana desde 1917, identifica su objetivo y lo delimita en diversos

preceptos —Artículos: 25, 26, 27 y 28— de la Constitución que pueden sintetizarse en el programa contenido en el Artículo 3o. constitucional en la medida en que considera "...a la democracia 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".³

7. Rectoría del Estado

Por rectoría del Estado se entiende la capacidad jurídica del mismo para conducir la actividad económica del país. El texto constitucional se explica por sí mismo.

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.⁴

La responsabilidad de la rectoría del desarrollo nacional por el Estado Mexicano es una figura jurídica, de gran impacto económico que se incorpora en la Constitución mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.⁵

En efecto, a consecuencia de esta reforma constitucional se modificaron integralmente los textos de los Artículos 25 y 26 de la Constitución (su contenido original paso a formar parte del 16, párrafos tercero y cuarto), además se introdujeron reformas importantes en los Artículos 27, 28 y 73. De esta manera se integró lo que algunos designan como "el capítulo económico de la Constitución", aunque en estricto sentido, como ya se señaló, dicho capítulo no existe como tal. No obstante es preciso reconocer que en estos preceptos se encuentran, efectivamente los conceptos paradigmáticos que definen y regulan la actividad económica de nuestro país.

Desde mediados del periodo presidencial de 1976-1982, se empezó a demandar la integración de un capítulo económico de la Constitución, pues se tenía la impresión de que el Estado no reconocía límites, ni contaba con criterios definitorios de la naturaleza, objetivos y alcances de su intervención en la actividad económica;

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 3o. fracc. II, inciso a).

⁴ Art. 25, primer párrafo.

⁵ "D. O." De la Federación, 3 de febrero de 1983.

razón que hacía necesaria una definición para que la sociedad pudiera saber que se podía esperar de una intervención estatal.

Queda claro, en consecuencia, que la rectoría estatal del desarrollo es una figura jurídica estrechamente vinculada con la intervención del Estado en la economía. La intervención del Estado en la economía es una figura sujeta a una interesante polémica sobre la cual no se ha logrado un consenso, quizá no se han aclarado suficientemente las bases y elementos del debate.

Por lo tanto, se debe comprender que la intervención del Estado en la economía es la facultad que tiene el Estado para participar directamente en los procesos económicos de producción, distribución y comercialización de mercancías, es decir, de bienes y servicios.

En este sentido, podemos distinguir diversas formas de intervención estatal en la economía: la promoción, el fomento, la orientación, la regulación y la rectoría. Las cuales se hacen manifiestas bajo dos esquemas:

El primer esquema: el regulador, es la intervención indirecta del Estado Mexicano en la economía, se manifiesta a través del ejercicio de la actividad normativa del Estado, para conducir, condicionar, estimular o restringir la actividad económica que realizan los particulares.

El segundo esquema: es por intervención directa del Estado en la economía, nos vamos a referir a la facultad jurídica del Estado para participar, a través de sus órganos, en el ejercicio de la actividad económica.

La rectoría estatal del desarrollo implica, en México, la sistematización y la elevación a rango constitucional de las atribuciones del Estado en la economía, así como la definición de los principios y objetivos que los distintos agentes económicos deben observar al desarrollar una actividad económica.

Desde el texto original de la Constitución de 1917 define un nuevo papel del Estado frente a la sociedad. El Constituyente de Querétaro, motivado por las demandas sociales de la Revolución de 1910, decidió modificar el esquema de Estado liberal clásico, que consagraron nuestros textos fundamentales del siglo XIX, en correspondencia con los esquemas constitucionales de los Estados occidentales contemporáneos; para adicionar una novedosa función social del Estado.

La inclusión de los derechos sociales que en materia de educación, propiedad agraria y trabajo, contienen los Artículos 3o., 27 y

123 de la Constitución transformaron esencialmente la función del Estado en la sociedad.

A partir de la incorporación de estos derechos al marco jurídico contemporáneo, el Estado mexicano ya no se debía limitar a restringir a garantizar el orden y la paz sociales, ni tampoco a sólo cuidar que las condiciones políticas y sociales permitieran la libre manifestación de las leyes de la oferta y la demanda. Las exigencias de la Revolución Mexicana hacían que el Estado mexicano tuviera que participar en la conflictiva social para introducir mecanismos correctivos a la distribución de la riqueza que imponía el libre juego de las fuerzas del mercado.

A partir de entonces, las libertades individuales y, dentro de ellas las económicas (asociación, comercio, trabajo y propiedad, principalmente) se modificaron sustancialmente, ya que si bien subsistieron, su operación quedó condicionada al respeto de los objetivos del interés social.

Es decir las libertades económicas subsisten pero sujetas a una serie importante de modalidades que implican que hay un valor jurídico superior que tutelar: el interés social.

Por ello, el derecho del trabajo subsiste en el Artículo 5o. Constitucional pero sujeto a las medidas protectoras del trabajo consagradas en el Artículo 123, que establece una jornada máxima, un salario mínimo, medidas protectoras del trabajo insalubre, así como del que realizan las mujeres y los menores, entre otras disposiciones que hacen que el trabajo deje de operar como una mercancía sujeta a las condiciones que impongan las leyes del mercado.

La facultad de rectoría del desarrollo, que la Constitución le confiere al Estado, se vincula, en consecuencia, con las siguientes actividades estatales: la regulación de la actividad económica de los particulares; la consagración y la tutela de los derechos sociales, el régimen de propiedad; el régimen de las entidades paraestatales y, finalmente, la existencia de un sistema nacional de planeación.

Originalmente, la Constitución no contenía ninguna referencia a las entidades paraestatales. Sin embargo, el Artículo 28 se refería a la facultad del Estado para administrar un Banco único de emisión de moneda.

Por otra parte, el Constituyente se refirió a los departamentos administrativos que tenían a su cargo el ejercicio de una función técnica de prestación de servicios o de producción de bienes, carecían de funciones de carácter político, que el Constituyente otorgó, en exclusiva, a las Secretarías de Estado.

La evolución del Estado mexicano hizo que se desarrollara un nuevo sector, dentro de la administración pública federal, que primeramente fue reconocido por el Artículo 90 de la Constitución que dispone que la administración pública sea centralizada y paraestatal. Con la reforma del 3 de febrero de 1983, se desarrolló este principio, en el Artículo 28 que, desde entonces establece que:

..."El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario, donde, de acuerdo con las leyes, participe por si o con los sectores social y privado".⁶

Esta disposición define, además el tipo de actividad que podrá desarrollar el Estado, a través de sus organismos descentralizados y empresas de participación estatal al definir lo que considera como "actividad estratégica" y como "actividad prioritaria". La primera es de exclusiva competencia estatal y se ejerce a través de organismos descentralizados; mientras que la segunda es una empresa de economía pública o mixta y se puede desarrollar, tanto a través de organismos, como de empresas de participación estatal.

Como puede observarse, entre los objetivos de la rectoría del desarrollo está el crecimiento económico, acompañado de una más justa distribución del ingreso; se asocia el régimen democrático y de libertades individuales, a los propósitos del desarrollo, que debe conducir el Estado.

De esta manera, el Estado se convierte en el responsable de garantizar que el desarrollo de cualquier actividad económica que se realice en el país, por cualquiera de los tres sectores de la población (público, social y privado), contribuya a la realización de los objetivos del desarrollo nacional.

8. *Planeación Democrática*

La participación económica del Estado en general, y su despliegue bajo la forma de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, se constituyen y regulan en México de acuerdo a las normas de la Constitución, en sus Artículos 3o., 5o., 31, 73 74, 89, 115, 117, 118, 123 y 131. A ello se han agregado las reformas y adiciones sancionadas en febrero de 1983 respecto a los Artículos 25, 26, 27, 28, y los incisos D), E) y F) adicionados a la fracción XXIX del 73. Estas reformas

⁶ Art. 28 Constitucional, 6o. párrafo.

constitucionales promovidas por el Ejecutivo Federal, así como la expedición de la Ley de Planeación,⁷ han establecido los principios rectores de las actividades, las líneas generales y bases organizativas para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La Ley de Planeación se organiza en siete capítulos y una sección de transitorios y que, por su importancia, a continuación se formula un breve descripción de su contenido.

En el capítulo primero, de "Disposiciones Generales", se fija el objeto de las disposiciones de la ley y sus principios básicos. La planeación nacional del desarrollo es "la ordenación nacional y sistemática de acciones, que en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país" de conformidad con las normas de la Constitucionales y de la ley, la planeación fija objetivos, metas, estrategias y prioridades; asigna recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; coordina acciones y evalúa resultados.

El Ejecutivo Federal conduce la planeación, con la participación democrática de los grupos sociales, el presidente remite el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión, y sus observaciones. El presidente mencionará las decisiones para la ejecución del Plan y de los programas sectoriales al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado de la Administración Pública: remitirá a la Comisión Permanente del Congreso en marzo de cada año, el informe sobre la ejecución del plan y los programas. A estas informaciones deberán relacionarse el contenido de las Cuentas Anuales de la Hacienda Pública Federal, y las iniciativas de leyes de Ingresos y proyectos de Presupuesto de Egresos. Secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos informarán del avance y cumplimiento de los objetivos de planeación al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado de sus ramos.

La administración pública centralizada y las entidades paraestatales actúan con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

El capítulo segundo caracteriza el Sistema Nacional de Planeación Democrática, por el cual se llevan a cabo los aspectos de la planeación que correspondan a la administración pública federal. Las disposiciones reglamentarias normarán la organización y funcionamiento del Sistema y el proceso de planeación. Se establecen las atribuciones de la Secretaría de Hacienda; de las dependencias de

⁷ *Diario Oficial de la Federación* 5 de enero de 1983.

la administración pública federal; de las entidades paraestatales. El presidente de la República podrá establecer comisiones intersecretariales para actividades de planeación.

A la participación social en la planeación corresponde el capítulo tercero. Las organizaciones representativas de clases, grupos e instituciones participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad, a través de foros de consulta popular, donde también participaran los miembros del Congreso de la Unión.

El capítulo cuarto de la Ley de Planeación, define la naturaleza contenido y alcances del Plan Nacional de Desarrollo, único al cual queda reservada la categoría de Plan; de los programas sectoriales; de los programas institucionales; de los programas regionales; de los programas especiales. Para la ejecución de todos ellos, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes. Los programas anuales deberán ser congruentes entre sí y regirán, durante el correspondiente año, las actividades de la administración pública federal. Aquéllos especificarán la acción a coordinar con los gobiernos de los Estados y las de inducción o concertación con grupos sociales interesados.

El Plan, y los programas regionales especiales, sectoriales, institucionales, deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del presidente de la República por las entidades a cargo de los mismos. Aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la administración pública federal. Su ejecución podrá concertarse con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares, El Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y del conjunto de la población, para propiciar la consecución en la ejecución del Plan y los programas deberán proponerse a los gobiernos de los Estados, a través de convenios.

La coordinación, tema del capítulo quinto, es la que el Ejecutivo Federal puede convenir con los gobiernos de las entidades federativas, para su participación en la planeación del desarrollo, considerándose también la participación de los municipios.

En el capítulo sexto, sobre concertación e inducción, se establece que el Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias y las entidades paraestatales podrá concertar las realizaciones de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o particulares interesados. Esta concertación se formalizará mediante contratos o convenios de cumplimiento

obligatorio para las partes, de derecho público, y de competencia de los tribunales federales.

El capítulo séptimo, se refiere a las responsabilidades de los funcionarios de la administración pública federal por contravenir las disposiciones de esta ley y las que de ella se deriven en el ejercicio de sus funciones, así como las sanciones pertinentes.

Por lo que se refiere al Sistema Nacional de Planeación que introdujo la redacción del Artículo 25 en 1983, consagra la facultad del Estado para organizar dicho sistema con el propósito de que con el apoyo de esta técnica, se imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Como se aprecia, la planeación es el instrumento con que la Constitución dota al Estado, para englobar y sistematizar su facultad de rectoría del desarrollo nacional; desarrollo que debe de integral debe fortalecer la soberanía de la Nación y su régimen democrático, para que mediante el fomento al crecimiento económico y al empleo y de una mas justa distribución del ingreso y la riqueza, penuria el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la propia Constitución.

La definición de las actividades y políticas que se deben seguir para lograr dichos objetivos se definen sexenalmente en el Plan Nacional de Desarrollo que, durante los primeros seis meses de cada mandato presidencial, el ejecutivo federal debe elaborar y publicar, para definir las acciones específicas que en favor del desarrollo del país deberán cumplimentar los distintos agentes económicos y sociales.

El plan no es obligatorio sino para la administración pública federal centralizada; aunque el presidente promoverá, a través de ésta, su adopción por parte de la administración paraestatal.

Los gobiernos de los Estados manifiestan su decisión de adherirse a las políticas de la planeación nacional, a través de los convenios únicos de Desarrollo, los particulares pueden hacerlo sea a través de contratos específicos que celebren con las autoridades administrativas competentes o bien simplemente realizando aquellas actividades que sean objeto de un apoyo especial por parte del Estado, y que deriven en algún instrumento de beneficio técnico crediticio, fiscal o de alguna otra naturaleza especial.

De esta manera se instrumenta un sistema de planeación indicativa que permite la participación de todas las fuerzas, económicas y sociales, de la Nación en la ejecución de sus políticas y actividades. La planeación, en consecuencia no limita las libertades econó-

micas y busca preservar y aún ensanchar el régimen democrático de nuestro país.

A través de la planeación nacional, el Estado puede sistematizar su actividad económica, tanto de intervención directa como indirecta; propicia el cumplimiento de los derechos sociales; preserva las libertades individuales, y ordena la actividad de su sector empresarial. Por ello, la planeación es la principal herramienta con que cuenta el Estado para cumplir con su misión de rectoría del desarrollo nacional.

9. *Nacionalismo Económico*

El nacionalismo económico es otro de los principios fundamentales en los que está construida nuestra realidad política, económica y jurídica. Si bien algunos autores y estudiosos de las ciencias sociales señalan que es muy fácil confundir el nacionalismo con el patriotismo. El primero es un concepto de connotación política; en tanto que el segundo es eminentemente histórico.

México tiene grandes razones para considerarse un país nacionalista, diversos acontecimientos han marcado su historia y han mermado su integridad: la guerra contra los Estados Unidos; las guerras de intervención y, en lo económico, a las entradas masivas de capital, tanto en el siglo XIX, como en el XX.

Frente a estas dolorosas experiencias, se propuso una doctrina nacionalista que reivindicaba nuestros recursos naturales. En este sentido, la expropiación petrolera de 1938 y de la industria eléctrica en 1960 puede verse como la síntesis del patriotismo con el nacionalismo. Los beneficios de integración y afirmación nacional que se desprendieron de esos actos determinaron políticamente nuestra nación.

Es, probablemente, la nacionalización petrolera el hecho que más define las características del nacionalismo mexicano; ya que cada nacionalismo tiene su propia historia y expresión. El mexicano se diferencia de otros porque nunca pretendió fundarse en la expansión colonial, expandir su territorio o exportar sus principios. El nacionalismo mexicano ha sido pacifista.

Este principio político fundamental es llevado al terreno económico, y queda integrado en forma de norma constitucional en el Artículo 27, fundamentalmente, determinado la propiedad originaria de la nación sobre sus recursos naturales y facultando al Estado para otorgarle a la propiedad las características que determine el interés público.

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.⁸

...Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado...⁹

...Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.¹⁰

...La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas,...¹¹

Como puede observarse el nacionalismo quedó integrado al texto constitucional; del cual se puede concluir que el nacionalismo económico no está pensado ni dirigido a favorecer a los nacionales (como individuos) sino a vigilar las prerrogativas del Estado sobre los recursos naturales que integran la geografía del país; es decir a favor de la Nación.

10. *Libre Mercado*

Este es un concepto que describe un modelo económico según el cual, con la excepción de determinadas actividades que se consideran propias del Estado, todas las actividades y transacciones económicas dependen de un modo exclusivo de la libre iniciativa de los individuos.

Una economía de libre mercado es aquella que genera un entorno en el que los individuos tienen la facultad de intentar alcanzar sus objetivos económicos de la forma que consideren más adecuada, sin la intervención del gobierno. En este contexto económico, los individuos toman con libertad decisiones sobre su empleo, la utilización de su capital y el destino de sus recursos; por ejemplo, cómo distribuyen sus ingresos entre ahorro y consumo, y cómo distribuyen su consumo entre los distintos bienes disponibles. Sin embargo exis-

⁸ Art. 27 Constitucional 1o. párrafo.

⁹ Art. 27 Constitucional 5o. párrafo.

¹⁰ Art. 27 Constitucional 6o. párrafo.

¹¹ Art. 27 Constitucional 7o. párrafo.

ten ciertos aspectos relativos al funcionamiento de la economía de mercado que siguen siendo polémicos.

En primer lugar, existe cierta controversia en torno a qué actividades deben dejarse en manos del Estado y cuáles pueden adjudicarse a la iniciativa privada. Por lo tanto no se puede establecer una línea divisoria entre las actividades que deben dejarse en manos del sector público y aquéllas que pueden confiarse a las fuerzas del mercado.

De forma semejante, en muchos países se acepta que los derechos humanos —por ejemplo, el derecho a la vida y por tanto a una sanidad pública mínima— requieran que el Estado complemente los servicios sanitarios privados. Se pueden adoptar argumentos similares para defender la educación pública y otro tipo de servicios parecidos. En muchos países que se consideran economías de libre mercado el Estado asume numerosas actividades como el transporte ferroviario, los servicios postales o las concesiones públicas, entre otras. Incluso en los países en los que estos servicios los desempeñan empresas del sector privado se considera necesario que exista cierta reglamentación por parte del sector público para evitar que se formen monopolios naturales.

En segundo lugar, incluso cuando las actividades económicas las desempeñan empresas del sector privado, suele existir cierta reglamentación pública. La mayor parte de esta regulación responde con frecuencia a consideraciones de tipo político y filosófico sobre la necesidad de restringir la libertad de los individuos cuando dicha libertad derive en una menor libertad de los demás, es decir, que la libertad de un individuo acaba donde empieza la de otro. En otras palabras, se acepta que el contexto económico en el que opera una economía de libre mercado es un entorno donde rige este tipo de regulaciones legales.

Sin embargo, la regulación gubernamental suele ir más lejos, porque puede existir cierto intercambio desigual entre el ejercicio de la libertad y otros derechos fundamentales. Así, los distintos puntos de vista sobre el alcance de la intervención del Estado (en defensa, seguridad, orden público, sanidad y educación, entre otros) y el alcance de la regulación por parte del Estado del sector público, implican que no existe una definición exacta de lo que es o debiera ser una economía de mercado. Pero también existen fuertes discrepancias sobre los efectos benéficos de una economía de esta índole.

La tradición política occidental establece que la mejor sociedad es aquélla en la que el individuo se responsabiliza de sus propios actos, lo que implica que debe tener la máxima libertad posible para poder tomar decisiones económicas. Supone además que la libertad

económica es esencial para que exista libertad política. También se piensa que las economías de mercado son más eficientes en términos económicos, pues los mercados crean incentivos para que las personas asignen sus recursos (como el trabajo y el capital) entre las distintas actividades posibles, y también incentiva a los empresarios para que produzcan los bienes y servicios que demandan los consumidores y a que utilicen las técnicas de producción más eficientes. La experiencia de las últimas décadas, sobre todo la caída de los regímenes comunistas del bloque soviético, ha demostrado los efectos negativos de una excesiva intervención del Estado.

Al mismo tiempo, se puede alegar en contra de las economías de mercado que la distribución de la renta que genera este sistema puede ser injusta, pues ni siquiera puede evitar la extrema pobreza. También permiten la acumulación de mucha riqueza y poder en unas pocas manos, con amenaza de la libertad política. Por ello, la existencia de economías de mercado no determina que se deba olvidar la permanencia de valores sociales básicos y la defensa de la libertad política.

En el caso de nuestro país la existencia de libertad de mercado es otra de las decisiones políticas fundamentales que se convierten en norma constitucional, en la más pura tradición liberalismo. Si bien no existe un Artículo constitucional expreso que mencione que el modelo económico mexicano se basa en la existencia de libre mercado, la conjunción de diversos preceptos lo ubica plenamente. La libertad de dedicarse a la actividad económica que el gobernado decida, conocido como la garantía de libertad de profesión.

A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode...¹²

De la recurrencia de los múltiples tipos de expresión del derecho de asociación en la vida política, económica, social y cultural del país, puede determinarse la importancia que reviste este derecho fundamental, el cual encontramos consignado en los Artículos 9 y 35, fracción III, de nuestra Constitución.

La libertad de asociación, prevista en el Artículo 9o. no solo se refiere a los aspectos políticos, sino también a los económicos:

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito...¹³

¹² Artículo 5o. Constitucional 1o. párrafo.

¹³ Art. 9o. Constitucional 1o. párrafo.

Las disposiciones constitucionales en esta materia se encuentran reglamentadas en leyes secundarias, entre otras, la Ley Federal del Trabajo, la Ley General de Sociedades Mercantiles y, en lo político, en el Código Federal Electoral.

Otro de los elementos fundamentales del libre mercado es la libertad de comercio. Que fue reconocido en México, por primera vez, en el Plan de Ayutla, que es antecedente de la Constitución de 1857, la que, en su Artículo 4o., consagró el principio, que después habría de pasar a la Constitución vigente de 1917.

"A ninguna persona, podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial"¹⁴ "...Tampoco puede admitirse convenio en que la persona... renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio".¹⁵

La norma, por una parte, concede libertad para el ejercicio del trabajo, del comercio y de la industria; por otra parte, prohíbe cualquier pacto de renuncia para ejercer una actividad profesional o comercial, en su sentido más amplio; y en tercer lugar, establece ciertas condiciones a dichos principios: primero, que la actividad sea lícita, o sea, que no está prohibida o restringida por una ley secundaria (Ley de Profesiones, Ley de Transferencia de Tecnología, Tratados o Convenciones Internacionales etcétera); segundo, que no se ataquen derechos de tercero según resulte de una resolución judicial (la que, a su vez, tendrán que fundarse en ley, o bien, en otras fuentes de derecho, como son la costumbre mercantil, los principios generales, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia), y tercero, cuando se ofendan los derechos de la sociedad tratándose de resoluciones gubernativas que, nuevamente deberán dictarse en los términos que marque una ley.

Lo esencial es que dicha libertad de trabajo y de comercio, no son irrestrictos; su ejercicio está normado; ya que esta libertad personal nunca debe afectar el interés público y los derechos sociales.

Con base en dicha interpretación, que ha aceptado la Suprema Corte de Justicia en varias ejecutorias se justifican las leyes restricti-

¹⁴ Art. 5o. Constitucional 1o. párrafo.

¹⁵ Art. 5o. Constitucional, 4o. párrafo.

vas antes citadas, así como preceptos de otras, que prohíben y restringen la competencia, por considerarla que es injusta o desleal.

Por lo tanto, el principio de libertad de mercado, como ha quedado señalado es un principio fundamental de la vida social de los mexicanos, concepto que se construye con la libertad de profesión, asociación y comercio; sin embargo, esta libertad económica se encuentra acotada, limitada, restringida por diversas normas que anteponen la licitud de los actos y el bienestar general sobre las expectativas económicas individuales.

Ahora bien, si la libertad de mercado es un principio fundamental en la vida económica y legal de los mexicanos, es menester analizar aquellas áreas o actividades económicas que está reservadas en forma monopólica al Estado.

Monopolio es toda situación de un mercado, en el cual la competencia no existe del lado de la oferta, dado que una empresa o individuo produce y vende la producción total de un determinado bien o servicio, controla su venta, tras eliminar a todos los competidores reales o potenciales; o tiene acceso exclusivo a una patente de la que otros productores no disponen.

La eliminación de la competencia y el control exclusivo de la oferta, permite el ejercicio de un manejo total sobre los precios, y el logro de beneficios excesivos o monopolistas.

La legislación de los principales países de economía de mercado ha establecido mecanismos de control, vigilancia y represión de entidades y prácticas monopolistas.

En el caso de México, de acuerdo con al Artículo 28 de la Constitución, "...quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria".¹⁶

"En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficiencia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de Artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias perso-

¹⁶ Artículo 28 Constitucional 1o. párrafo.

nas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social".¹⁷

El mismo Artículo establece que "no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto...; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión...".¹⁸

11. *No monopolios*

El Monopolio es una situación de mercado, en el cual la competencia no existe del lado de la oferta, dado que una empresa o individuo produce y vende la producción total de un determinado bien o servicio, controla su venta, tras eliminar a todos los competidores reales o potenciales; o tiene acceso exclusivo a una patente de la que otros productores no disponen.

La eliminación de la competencia y el control exclusivo de la oferta, permite el ejercicio de un manejo total sobre los precios y el logro de beneficios excesivos o monopolistas.

Una variante del monopolio lo constituye el oligopolio, que es el control de la oferta de un bien o servicio por un número reducido de productores, a quienes corresponde una alta proporción de la producción, el empleo, las ventas. El alto grado de interdependencia entre las decisiones de los individuos o firmas dominantes los lleva usualmente a los acuerdos para la fijación de precios. El oligopolio se ha presentado en Europa bajo la firma de cartel. Es decir, el simple acuerdo entre empresas que son y siguen siendo recíprocamente independientes, pero desean limitar o suprimir los riesgos de la competencia, incluso a través de la organización de servicios de ejecución comunes.

La legislación de los principales países de economía de mercado ha establecido mecanismos de control, vigilancia y represión de entidades y prácticas monopolistas.

En el caso de México, de acuerdo al Artículo 28 de la Constitución:

...quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficiencia, toda concentración o acaparamiento en una

¹⁷ Artículo 28 Constitucional 2o. párrafo.

¹⁸ Artículo 28 Constitucional 4o. párrafo.

o pocas manos de Artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

El mismo Artículo se establece que:

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto...; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Tampoco constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores, ni las cooperativas de productores, ni los privilegios a los autores y artistas, inventores y perfeccionadores de mejoras.

Este principio Constitucional lo que procura es fomentar la libre competencia, situación que cada vez es más difícil alcanzar dado los procesos de concentración económica.

12. *Formas de Propiedad*

Las formas de propiedad es otra de las decisiones políticas fundamentales contenidas en la constitución; sin embargo, antes de analizar éstas, se procederá a analizar el concepto jurídico de propiedad y el importante y trascendente principio de la llamada propiedad originaria.

De conformidad con nuestro Código Civil, la propiedad se define como el derecho de usar, gozar y disponer de una cosa en forma exclusiva y absoluta, con las restricciones establecidas en la ley.

De conformidad con la definición que sobre este tema nos da el maestro Rojina Villegas, la propiedad es:

"el poder que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto".

A su vez, nuestro Código Civil la define en términos de su principal característica: "el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes" (Artículo, 830).

El concepto de propiedad originaria está contenido en el Artículo 27 de la Constitución, en su primer párrafo, que expresa que la "propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". De este precepto se desprende la existencia del concepto que ha estado sujeto a un importante debate doctrinario y jurisprudencial sobre su significado y alcances. Se trata de una disposición original de la Constitución, sin precedentes en el constitucionalismo mexicano.

Existen no menos de cinco distintas tendencias interpretativas del concepto propiedad originaria, y dentro de cada tendencia hay diversidad de matices. A continuación se enumeran:

- A) Teoría patrimonialista del Estado. Esta teoría considera que la nación mexicana, al independizarse de España, se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la corona española sobre tierras, aguas y accesiones de la Colonia.
- B) Teoría de la integración del elemento físico al Estado. Esta teoría considera que la propiedad originaria significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consustancial e inseparable de la naturaleza de ésta.
- C) Teoría que asimila el dominio eminente a la propiedad originaria. Esta teoría reconoce la soberanía del Estado para legislar sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional y que, en todo caso, la propiedad originaria no corresponde a la noción tradicional o común de la propiedad.
- D) Teoría de la propiedad como función social y de los fines del Estado. Esta teoría considera que el primer párrafo del Artículo 27 encuentra su más firme apoyo en la combinación de la moderna teoría de la propiedad como función social y de la teoría de los fines del Estado. De esta combinación resulta que la propiedad privada es la manera más eficaz de utilizar la tierra, porque al explotarla el individuo no sólo colma sus necesidades, sino también las de la sociedad. Teniendo la propiedad una función social es indudable que corresponde al Estado vigilar e intervenir en su reparto, como medio para lograr el bienestar social.
- E) Teoría que en la propiedad originaria reconoce un derecho nuevo y singular. La Constitución actual, a diferencia de las del siglo pasado, no recoge el concepto clásico de dominio

eminente del Estado, sino que consagra en favor de éste un dominio más concreto y real, que puede desplazar a la propiedad privada, convirtiendo los bienes privados a públicos, no por vía de expropiación sino en vía de regreso al propietario originario que es la nación.

Uno de los principales problemas de interpretación que ofrece el primer párrafo del Artículo 27 de la Constitución, es el del titular de la propiedad originaria. La disposición constitucional establece que corresponde a la "nación"; sin embargo, la doctrina tiende a inclinarse respecto de la consideración de que el Constituyente no utilizó el vocablo "nación" en sentido técnico y con una connotación sociológica, sino que quiso referirse al Estado. El Estado mexicano, en tanto que sujeto de derechos y obligaciones, es el único a quien puede atribuirse la propiedad de tierras y aguas.

Con base en estos dos conceptos: "propiedad" y "propiedad originaria" a continuación se analiza las formas de propiedad previstas en nuestro marco legal vigente y que forman parte de las decisiones políticas fundamentales en materia económica.

El Artículo 27 de la Constitución construye un régimen triangular de propiedad, integrado por la propiedad privada, la propiedad pública y la propiedad social.

De este modo, la propiedad privada es tan sólo uno de los tres tipos de propiedad que reconoce y regula el orden jurídico mexicano. Este régimen triangular de la propiedad, no sólo se refiere a las tierras y aguas, sino que comprende también a los medios de producción. Lo anterior, aunado a las libertades individuales y sociales que en materia económica garantiza la Constitución y a las propias atribuciones del Estado para intervenir en el proceso económico, determina el carácter mixto de la economía mexicana. El actual párrafo tercero del Artículo 25 dice: "al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación".

La Constitución vigente reconoce este derecho, pero con un sentido nuevo y con un contenido diverso, que es la más acabada manifestación del movimiento político-social de 1910. La Constitución de 1917 reconoce a la propiedad privada en el primer párrafo del Artículo 27, ya transcrito.

Bajo este orden de ideas, y a partir del concepto de propiedad originaria de la nación, debe desprenderse que si bien es cierto que nuestra Constitución reconoce a la propiedad privada como un de-

recho público subjetivo, ya no la adopta en su sentido clásico individualista, ya no con una extensión absoluta, sino por el contrario, la reconoce como una propiedad limitada, derivada y precaria. Pero, reconocida así, es protegida mediante una serie de garantías, establecidas principalmente en los Artículos 14, 16, 22 y 28 contra los actos arbitrarios de autoridad.

Sin embargo; la propiedad privada está sujeta principalmente a dos tipos distintos de limitaciones: la expropiación por causa de utilidad pública y las modalidades que dicte el interés público.

La expropiación es el acto de la administración pública derivado de una ley, por medio de la cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho por imperativos de interés, necesidad o utilidad social.

Por su parte, las modalidades a la propiedad privada están previstas en el párrafo tercero del Artículo 27, en los siguientes términos: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...".

Estas modalidades constituyen el derecho que tiene el Estado para modificar el modo o atributos de la propiedad. En términos generales puede afirmarse que las modalidades se traducen en restricciones o limitaciones que se imponen al propietario, en forma temporal o transitoria, para usar, gozar y disponer de una cosa de su propiedad. Las diferencias entre modalidades y expropiación son evidentes: hay modalidad cuando todos o uno de los atributos de la propiedad se limitan o restringen, pero no se eliminan; en cambio, la expropiación supone la extinción de la nuda propiedad, cuando es total o la extinción de cualquiera de los otros dos atributos de la propiedad, en caso de ser parcial. Asimismo, la expropiación se hace mediante indemnización necesariamente y en las modalidades no hay indemnización.

La segunda de las formas de propiedad adoptadas por la legislación mexicana es el de la propiedad pública. Se puede conceptuar como el derecho real ejercido por entidades públicas con personalidad jurídica sobre bienes de dominio público. El Estado goza, al igual que los particulares de derechos de propiedad cuyas características le son otorgadas en atención a la naturaleza del titular, de la relación entre el titular y el bien y del bien en sí mismo.

La propiedad pública es un derecho real en tanto que se manifiesta a través de una potestad sobre un conjunto de bienes. Su carácter es, en primer término, debido a que es ejercida por el Estado o sus organismos públicos con personalidad jurídica propia. En segundo lugar, la relación guardada entre el titular y el bien observa

características distintas a las de la propiedad privada; dichas características se desprenden fundamentalmente de que tales bienes están fuera del comercio y consisten en que son: inalienables, imprescriptibles, inembargables.

Finalmente, el bien, objeto de la propiedad pública, debe ser exclusivamente un bien considerado por la ley como de dominio público. La Ley General de Bienes Nacionales (*DOF* 8 de enero de 1982) enumera en su Artículo 2o. a los bienes de dominio público: de uso común, plataforma continental, zócalos submarinos de las islas, minerales, metales, metaloides, piedras preciosas, productos derivados de la descomposición de las rocas, combustibles, minerales, petróleo y carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos y gaseosos, espacio aéreo, mares territoriales, aguas marinas interiores, lagunas y esteros, lagunas interiores, ríos, inmuebles destinados al culto público, suelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores, inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, terrenos baldíos y los ganados al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de la Nación, servidumbres inmuebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles y las obras artísticas adheridas permanentemente a los inmuebles de la Federación.

Por lo que respecta a la inalienabilidad, ésta significa la imposibilidad de que una cosa pudo ser susceptible de apropiación por estar excluida del comercio (Artículo 747 Código de Comercio) y, por lo tanto, el bien no puede ser objeto de ningún contrato traslativo de dominio.

Los bienes de dominio público son, adicionalmente, imprescriptibles lo cual implica la imposibilidad de que un tercero adquiera la propiedad de un bien por el hecho de poseerlo durante cierto tiempo. En el dominio privado, la prescripción adquisitiva se justifica en atención a la necesidad de que los bienes sean utilizados o estén en circulación en el mercado; sin embargo, debido a que los bienes de dominio público son de interés general, la Ley General de Bienes Nacionales excluye la procedencia de esta prescripción. Igualmente, por disposición legal, estos bienes no pueden ser objeto de embargo ni de acciones reivindicatorias o posesorias.

El tercer vértice del triángulo de las formas de propiedad en México, lo constituye la propiedad social, que a su vez está integrada por dos modalidades: la ejidal y comunal.

La propiedad ejidal como expresión es susceptible de varias acepciones, según los diferentes significados que recibe el vocablo

ejido. Aquí tan sólo queremos recordar las dos nociones fundamentales del ejido, las cuales nos servirán para precisar mejor la idea de la propiedad ejidal que en ellas se implica.

Al ejido se le puede contemplar como una persona moral, como una gran unidad que se refiere tanto al núcleo de población, o elemento humano de que consta; también se refiere al conjunto de tierras, aguas y bosques que constituyen el objeto principal de la dotación respectiva; así como a los demás bienes, muebles e inmuebles, que sean susceptibles de ser adquiridos por el ejido como consecuencia del giro de sus actividades agroindustriales.

Pues bien, propiedad ejidal en sentido estricto sólo será la masa de bienes constituidos por las tierras, aguas y bosques que hayan sido el objeto de la dotación en cuestión. Dicha propiedad, en este caso, queda sujeta a un régimen muy especial, que posee un profundo sentido social, ya que la propia Constitución la caracteriza precisamente de social.

En un sentido más amplio, la propiedad ejidal podría confundirse con la noción de patrimonio ejidal. Esto es, equivaldría al conjunto de bienes, muebles e inmuebles de carácter social o privado que pertenecen al ejido en cuanto conjunto de elementos humanos y materiales, o en cuanto persona jurídica a la que se le reconocen unas especiales prerrogativas, entre las que destaca su singular capacidad de obrar.

La propiedad ejidal, en todo caso, puede ser objeto de explotación tanto bajo un régimen de parcelación individualizada como bajo un régimen colectivo. La parcelación tiene lugar cuando no es posible o recomendable, desde el punto de vista económico, la explotación colectiva, generalmente esta precisión se encuentra contenida en la propia resolución de dotación. En cambio, la explotación colectiva tendrá lugar cuando así lo determinen los propios ejidatarios y dicha determinación sea aprobada por el presidente de la República, principalmente cuando se pretenda operar sobre recursos boscosos o forestales, sobre recursos ganaderos o cuando la explotación individual resulte antieconómica. Todavía, además de las formas de explotación individual y colectiva, se suele admitir una forma mixta, que es la prevista por la ley para los supuestos en que después de haberse efectuado la parcelación de las tierras ejidales, se dejen aprovechamientos colectivos, tal como sucede respecto a pastos, eras e inclusive aprovechamientos boscosos.

La otra modalidad de la propiedad social en México es la propiedad comunal. En sentido estricto, es aquella propiedad, atribuida,

con las limitaciones constitucionales, a rancherías, condueñazgos, pueblos, tribus, congregaciones y demás comunidades precisamente para ser explotada en común. Es la propiedad de las llamadas comunidades indígenas, antes de ser explotada bajo un régimen individualizado en todo o en parte, que es otra de las posibilidades previstas en la legislación agraria.

En un sentido más amplio, podremos descubrir propiedad comunal tanto en aquellos ejidos, en los que alguna parte de sus tierras, bosques o aguas, sea explotada en común, al mismo tiempo que la parte restante es explotada bajo el régimen del reparto individualizado; igualmente constituirán propiedad comunal, aquellas tierras, bosques y aguas de una comunidad agraria, que habiendo resuelto transformarse en ejido, o cambiar su régimen de comunal al de explotación individual, deja alguna porción para ser aprovechada en común. Esto es, debemos en cada supuesto analizar primero cuál es el estado en que se encuentra el núcleo de población a cuyo favor se reconoció el derecho de la propiedad comunal y comprobar si éste permanece o no bajo dicho régimen, toda vez que la ley agraria prevé la posibilidad y aún la necesidad de que estas comunidades se transformen en ejidos o adopten formas de explotación individual, cuando sea la manera más adecuada para el mejor aprovechamiento de tales bienes.

Las características de este tipo de propiedad, son las de que se trata de bienes inalienables, inembargables, intransferibles e imprescriptibles, correspondiendo únicamente al gobierno federal el derecho para proceder, en ciertos supuestos, a la desafectación de los mismos y a su posible expropiación.

La Constitución de 1917, como parte de la reforma agraria dispuso, primero que se reconocieran como propiedad comunal todas las tierras, bosques y aguas de los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás comunidades que tuvieran o que les hubieran pertenecido en el pasado, dejando nulas las enajenaciones efectuadas por las leyes desamortizadoras, con el derecho para que se las restituyesen, o en su caso para que recibieran nuevas dotaciones y ampliaciones, de manera que pudieran ser bastantes para cubrir sus necesidades presentes y futuras. En segundo lugar, estableció dicha Constitución la posibilidad para que esta propiedad comunal pudiera ser aprovechada bajo el régimen tradicional en común, bajo un régimen individualizado o bajo un régimen mixto, según más conviniera en cada caso, pudiéndose o no transformar dichas comunidades en ejidos.

Cuando la comunidad se transforma en ejido, entonces se le aplica el régimen legal correspondiente a dicho ejido goza de personalidad jurídica y de la máxima capacidad para obrar. En cambio,

cuando, la comunidad permanece como tal, no goza de personalidad jurídica propia, pero sí de una muy amplia capacidad de obrar y de todos los beneficios reconocidos para el ejido. No se les reconoció dicha personalidad, porque ésta sería suplida por los ayuntamientos respectivos, sobre todo cuando se tratase de defender sus bienes y sus prerrogativas. Según se dijo durante los debates que provocó en el Constituyente el Artículo 27 constitucional.

13. *Distribución de la riqueza*

Otro de los factores determinantes de la vida económica del país y que se han convertido en decisiones políticas fundamentales o paradigmas constitucionales es la forma y mecanismos mediante los cuales se distribuye la riqueza en México.

Cualquier sociedad, de cualquier tiempo, decide cómo y cuándo participa de la riqueza a sus integrantes. Este tema en particular podría ser la parte central sobre la explicación del desarrollo de las comunidades humanas a lo largo del tiempo. De hecho, Carlos Marx,¹⁹ el principal crítico del sistema capitalista, basa sus estudios de la historia de la humanidad precisamente en las formas en que las sociedades distribuyen su producto social y, con base en este principio formó la llamada "interpretación materialista de la historia".

En el caso de México, también las fuerzas políticas dominantes han decidido sobre este tema: las formas en que los individuos participan en la riqueza colectiva.

Los conceptos que se estudian clásicamente son: el salario, el lucro (ganancia), la renta y el interés, que son las cuatro categorías que casi siempre constituyen la estructura de la distribución del ingreso. Es la forma en que el ingreso o renta nacional se divide entre los factores de la producción (distribución funcional del ingreso) o entre los individuos y las familias (distribución personal del ingreso). El puente entre estos dos criterios tiene relación con la distribución de la propiedad de los medios de producción y con la productividad relativa de dichos activos.

Por lo tanto, se procederá al análisis de estos cuatro factores.

- Salario. En primer término, en cuanto al *salario* entenderemos la remuneración, por lo general, en dinero y excepcionalmente en especie, que se paga a la persona que hace un trabajo para otra, en virtud de un contrato de trabajo o un man-

¹⁹ MARX Kart. *Crítica a la Economía Política*, F.C.E., México, 1988, p. 94.

dato remunerado. En el contrato de trabajo, por lo común, se sustituye la palabra salario por sueldos para los empleados.

De conformidad con lo que establece la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Artículo 123 Constitucional el salario: "Es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo".²⁰ Se trata de una institución fundamental del derecho del trabajo que representa la base del sustento material de los trabajadores y de sus familias.

La integración del salario se determina en el ordenamiento mexicano mediante un sistema mixto que, por una parte, enuncia elementos como el pago en efectivo cotidiano-cuota diaria; las gratificaciones, percepciones, comisiones y las prestaciones en especie, y, por otra, reconoce la fórmula general de que el salario comprende cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo.²¹

Para la fijación de los salarios nuestro derecho utiliza también un sistema mixto que abandona a la libre voluntad de los trabajadores y patronos el monto de los salarios, amén de introducir un cuerpo de limitaciones tutelares. Entre estas pueden citarse la imposibilidad de acordar niveles inferiores a los mínimos fijados por la ley;²² y la obligación del pago de salarios remuneradores en base a la cantidad y calidad de los servicios.²³ Para la preservación de este derecho converge la intervención de las autoridades laborales para revisar o modificar las condiciones de trabajo y en su caso establecer los salarios remuneradores respectivos.²⁴ Otra limitación fundamental es el principio de igualdad de salarios para trabajos iguales.²⁵ Cabe mencionar que aunque merece su estudio pormenorizado, el salario mínimo también es entendido como una limitante a la libre fijación de los salarios.

Como figura inherente al salario, nuestro derecho reglamenta el aguinaldo, prestación que comprende cuando menos quince días de sueldo y que habrá de ser cubierto antes del día 20 de diciembre del año que corresponda.

Nuestro ordenamiento positivo reglamenta diversas medidas protectoras del salario y del patrimonio de las familias de los trabajadores.

Esta es la primera forma y la más común en que un individuo participa del producto nacional.

²⁰ Artículo 82 de la Ley Federal del Trabajo.

²¹ Artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo.

²² Artículo 85 de la *Ley Federal del Trabajo*.

²³ Artículo 123, apartado A fracc. XXVII y 85 de la *Ley Federal del Trabajo*.

²⁴ Artículo 57 de la *Ley Federal del Trabajo*.

²⁵ Artículo 123, apartado A fracc. VII de la *Constitución*.

- Lucro. La segunda forma de participación en la riqueza nacional, es lo que en términos económicos conocemos como *lucro*, ganancia o provecho. Desde el punto de vista jurídico es la ganancia o utilidad obtenida en la celebración de ciertos actos jurídicos, que el ordenamiento legal califica de lícita o ilícita, según su exceso o proporción, para atribuirle determinadas consecuencias de derecho.

Los términos "lucro", "especulación comercial" e "interés", suelen utilizarse con frecuencia como sinónimos por lo que conviene hacer su distinción:

Por especulación comercial debe entenderse a la realización ordinaria o habitual de actos que el Código de Comercio, reputa como comerciales y que tengan como fin obtener un lucro.²⁶ Por lo tanto, el lucro es la ganancia obtenida, el resultado de una actividad, y la especulación es el propósito de ese resultado.

La intención o propósito de lucro es utilizado por el legislador para determinar comerciales ciertos actos o ciertas empresas que persigan o tengan dicho fin, que tengan una finalidad especulativa propiamente dicha. Así, serán actos civiles, regulados por el derecho común, los que no persigan fines de lucro; y actos comerciales, los que se realicen con la intención o el propósito de obtener ganancias.

Sin embargo, el concepto jurídico de lucro coincide con el gramatical: "ganancia o provecho que se saca de algo", según el diccionario de la lengua.²⁷ Por tanto, es lucro, tanto la ganancia obtenida como resultado de una actividad, como el ahorro que se logra en ella.

Esta es la segunda forma de obtener parte de la riqueza nacional, mediante la obtención de un lucro, beneficio o ganancia, mediante los mecanismos económicos y, posteriormente jurídicos contenidos en nuestra legislación vigente.

- Renta. El tercer elemento que conforma el mecanismo de la distribución de la riqueza es la *renta*, concepto económico que, en principio podemos entender como el conjunto de frutos civiles y naturales que periódicamente produce un bien, un grupo de bienes o el conjunto de los bienes de una persona.

También se le puede otorgar la acepción de de tasa o suma de dinero que recibe una persona como contraprestación de una concesión, uso del dominio público o servicio público.

²⁶ Artículo 75 del *Código de Comercio*, fracc. I y II.

²⁷ *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*.

El concepto de renta en materia fiscal es el más importante para el impuesto que recae sobre dicho ingreso global.

El impuesto sobre la renta se divide en dos grandes sectores, el impuesto que grava la renta de las personas físicas y el que recae sobre la renta de las empresas. De esta forma se comprende todo tipo de ingreso de una persona, ya que necesariamente deberá destinarse al consumo o a la acumulación en cualquiera de sus formas durante un periodo específico.

Una nota distintiva entre el concepto de renta y el de ingreso es que el primero es genérico y el segundo es una especie de aquel. Esto es, se entiende por renta la suma de todos los ingresos, por lo que la renta de una persona es global y puede estar integrada por la suma de ingresos provenientes de diversas fuentes. Así, si bien en algunos contextos puede usarse renta como sinónimo de ingreso conviene precisar para mayor claridad que este último, es parte de aquellos por lo que el sinónimo específico de renta es ingreso global.

Por otra parte, en el caso del impuesto sobre la renta de las empresas, la renta coincide con la utilidad neta obtenida en un periodo determinado de tiempo.

Tanto en el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas como en el de las empresas, el objeto del gravamen coincide con la base de la imposición que es la renta, la cual es también el elemento más importante de la estructura del impuesto.

En cuanto al impuesto sobre la renta de las personas físicas conviene recordar que este es un gravamen directo, personal y de tasa variable que grava la renta o ingreso global del sujeto. Es el gravamen que mejor se adapta al principio de la capacidad de pago. Esto es, al ser la renta neta una medida de capacidad del sujeto para demandar bienes y servicios, se le considera un buen indicador de la capacidad para contribuir para el financiamiento del sector público. Es también un impuesto flexible ya que puede adaptarse a los diversos niveles de renta y debe tener aplicación progresiva.

Al respecto la legislación mexicana sobre al materia señala: "las personas físicas y las morales están obligadas al pago del impuesto sobre la renta en los siguientes casos: I. Los residentes en México, respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan II. Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento; III. Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional cuando no tengan un establecimiento permanente en el país o cuando teniéndolo, estos in-

gresos no sean atribuibles a dicho establecimiento”.²⁸ Posteriormente la Ley del Impuesto sobre la Renta precisa a los sujetos, el objeto y la base del gravamen.

Por lo tanto, la renta es una de las formas importantes de la distribución de la riqueza, entendida ésta como un ingreso constante periódico y permanente para lo cual debe el beneficiario tener los derechos, objetivos y subjetivos, para recibirlos y uso y disfrute de ellos.

- Interés. El cuarto y, último elemento referente a la distribución de la riqueza es el *interés* que para fines económicos, vinculado a la terminología jurídica, debemos entenderlo como la renta producida por el capital dado en préstamo o que se debe, los que se calculan sobre un capital acrecentado con los intereses acumulados.

En un sentido estricto, se identifica con el provecho, rendimiento o utilidad que se obtiene del capital (dinero). Asimismo, puede considerarse como el beneficio económico que se logra de cualquier clase de inversión. En un sentido más amplio: compensación en dinero o en cualquier valor que recibe el acreedor en forma accesorio al cumplimiento de una obligación.

El Código Civil, al fijar su naturaleza los califica como frutos civiles y no merman la esencia y cantidad del bien del cual provienen.²⁹

En relación con su justificación siempre ha sido cuestionada, ya Aristóteles advertía que el dinero debe ser estéril (*pecunia non parit pecuniam*); igual criterio sustentaba el cristianismo: "Dad prestado sin esperar por eso nada". En cuanto toca a la legitimidad moral de los intereses, ello se ve superado y se habla sobre su justificación: el dinero es una mercancía que puede ser alquilada o vendida como todas las otras; el dinero es el signo de los valores y estos pueden ser arrendados; existe una privación de su uso por parte de quien lo presta: debe gratificársele.

Los intereses se regulan fundamentalmente en los capítulos relativos al mutuo en el Código de Comercio y al préstamo mercantil en Código Civil.

En cuanto a su regulación, en materia mercantil, "toda prestación pactada a favor del acreedor que consta precisamente por escrito, se reputará interés".³⁰ El interés es legal (9% anual en derecho

²⁸ *Ley del Impuesto sobre la Renta*, Artículo 1o.

²⁹ *Código Civil*, Artículo 893.

³⁰ *Código de Comercio*, Artículo 361.

común Artículo 2395 del Código de Civil y 6% anual en materia comercial Artículo 362 del Código de Comercio) y se aplica cuando no haya pacto sobre ellos, o habiéndolo, éstos sean usurarios y convencional.

El Código Civil, bajo pena de nulidad, prohíbe que los intereses vencidos y no pagados, devenguen a su vez intereses (anatocismo), salvo que haya convenio posterior sobre el particular,³¹ en tanto que el Código de Comercio sí autoriza su capitalización, siempre y cuando conste de manera expresa la voluntad de los contratantes en ese sentido.³²

Por lo que se refiere a la usura (cuando hay una evidente desproporción en los intereses), se dice que son usurarios;³³ sin embargo, ni nuestra legislación, ni la Suprema Corte de Justicia han establecido criterios para fijar los límites lícitos de los intereses convencionales, por lo que debe acudirse a los usos, a la moral y a las buenas costumbres; es decir, a lo que el ordinario se pacta en las transacciones. En el derecho común, en contra de la usura sólo se instrumenta la reducción equitativa.³⁴ Por lo tanto, en relación con los intereses pagados no hay reducción ni restitución. Por otra parte, el derecho público reprime la usura bajo la institución del fraude en los casos de interés desproporcionado, explotando la ignorancia o las malas condiciones del sujeto pasivo (víctima).³⁵ De esta manera, quien recibe el préstamo usurario tendrá dos acciones: una civil para obtener reducción y las consecuencias restitutorias de la nulidad, y, una penal, mediante la correspondiente denuncia al Ministerio Público para la restitución y la reparación del daño.

Estos son los cuatro elementos que componen la distribución de la riqueza en México: el salario, el lucro, la renta y el interés. Formas establecidas en la normatividad vigente y que la vida a la actividad económica en su conjunto.

14. *Resumen*

En este capítulo se han descrito los principales paradigmas que forman y establecen la normatividad de la convivencia de la sociedad mexicana. La Democracia; el bienestar; la economía mixta; la rectoría del Estado; la planeación democrática; el nacionalismo económi-

³¹ *Código Civil*, Artículo 2397.

³² *Código de Comercio*, Artículo 363.

³³ *Código Civil*, Artículo 2395.

³⁴ *Código Civil*, Artículo 2395.

³⁵ *Código Penal*, Artículo 387, frac. VIII.

co; el libre mercado; las formas de propiedad y la distribución de la riqueza.

Estos principios, en su conjunto han determinado las formas de producir y distribuir los bienes y servicios de la sociedad mexicana y las maneras de distribuir la riqueza entre sus integrantes, consideraciones, elementos y circunstancias que se incorporan de forma permanente en la norma jurídica y que alcanzan su expresión máxima en el texto Constitucional.

La democracia se define con claridad al reconocerla como una forma de vida fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

El Bienestar general, como fin del Estado, está constituido por diversos elementos, que su suma y características define el tipo y calidad de vida de los individuos y de la comunidad en su conjunto.

La economía mixta se refiere a la posibilidad de la coexistencia de las formas de propiedad pública, privada y social y la participación del Estado en actividades productivas.

Por lo que se refiere a la rectoría del Estado es el principio jurídico que otorga la responsabilidad del conducir el desarrollo nacional. El principal instrumento que tiene el Estado Mexicano para ejercer su papel rector en la economía lo constituye el sistema de planeación, con el adjetivo de democrática ya que convoca a los diversos sectores a su participación. El Nacionalismo económico es un principio de orden constitucional que promueve el fortalecimiento del aparato productivo nacional frente a intereses ajenos. El libre mercado es la garantía de que los agentes económicos privados estarán en condiciones de realizar sus actividades bajo la protección del Estado.

En cuanto a las formas de propiedad, la constitución garantiza la coexistencia de diversas formas y establece modalidades y límites para las mismas. Por último, la distribución de la riqueza, es otra de las responsabilidades del Estado, para lograr una equitativa participación del producto y renta nacional.

15. Actividades de aprendizaje

1. Realice una investigación sobre el significado etimológico de los conceptos que integran los principios del Derecho Económico Mexicano.
2. Formule un análisis pormenorizado sobre la definición de Democracia que contiene la fracción II, del inciso A) del Artículo 3o. Constitucional.
3. Localice dentro del texto Constitucional los conceptos relacionados con los temas de Bienestar: alimentación; salud; vivienda; educación; cultura; recreación; entre otros.
4. Señale que significa el Índice de Desarrollo Humano (IDH), quién y para qué lo desarrolló y qué factores considera para la integración de sus indicadores.
5. Investigue los antecedentes filosóficos de los principios de libertad de profesión, asociación y tránsito.
6. Elabore un cuadro comparativo sobre las características del sistema de economía mixta, contra los sistemas puros del capitalismo y del socialismo.
7. Determine las características particulares de sistema de economía mixta mexicano.
8. Qué alcance tiene la decisión de que el Estado Mexicano asuma la rectoría del desarrollo nacional.
9. Presente un diagrama del proceso de elaboración y entrada en vigor del Plan Nacional de Desarrollo.
10. ¿Qué significado político-jurídico-económico tiene el principio de Nacionalismo Económico?
11. ¿Cuál son la idea central de Artículo 28 Constitucional en relación con la prohibición de monopolios e nuestro país? Y señale las excepciones a este principio; así como las razones a las que obedece.
12. Formule un cuadro resumen sobre todas las formas de propiedad que prevé el Artículo 27 Constitucional.

13. ¿Cuáles son las distintas formas o instrumentos de los que se vale el Estado Mexicano para procurar la distribución de la riqueza en México?
14. Investigue, sobre datos oficiales, ¿cómo está distribuida la riqueza en México? Y presente el cuadro correspondiente.

CAPÍTULO NOVENO

ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO MEXICANO

SUMARIO: 1. Ámbito Federal. 1.1. Facultades del Congreso de la Unión en Materia Económica. 2. Ámbito Local. 2.1. Facultades de los Congresos Locales en Materia Económica. 2.2. Facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en Materia Económica. 2.3. Facultades de los Ejecutivos Locales en Materia Económica. 3. Ámbito Municipal. 4. Resumen.

Al igual que la Organización Política del Estado Mexicano, señalada en el Artículo 40 de la Constitución, el Estado Mexicano tiene una determinada organización en materia económica.

Esta organización económica está considerada dentro de ciertos preceptos Constitucionales que son la base y el origen del Derecho Económico Mexicano. En este sistema normativo se determinan las funciones y facultades de los tres niveles de gobierno, de sus respectivos ejecutivos, legislativos; también se prevé la formas y ámbitos de participación de los sectores público, privado y social; de igual manera delimita los sectores y actividades que están reservadas en forma exclusiva para las empresas públicas y en cuáles pueden participar los sectores social y privado.

El Estado Mexicano contemporáneo es consecuencia, de decisiones políticas fundamentales que han asumido la sociedad que, posteriormente, se han ido convirtiendo en norma constitucional, particularmente en la materia económica. Así mismo, le ha correspondido planificar el orden económico general y garantizar la capacidad de competencia de los mercados,¹ para que funcione como mecanismo de control de los monopolios y de los oligopolios, evitando o reduciendo la concentración de poder en los mercados, ordenando y fomentando la competencia.

¹ Art. 28 Constitucional.

Sin embargo, las nuevas condiciones impuestas por la globalización, que se orientan exclusivamente a la economía de mercado abierta, de forma integral, al financiamiento internacional y al capital sin nacionalidad, colocan a nuestra Nación en una dualidad ideológica y pragmática. Dos circunstancias: la primera que nos señala el camino del desarrollo hacia dentro; y la segunda, que nos impone un modelo globalizado.

Estas dos realidades que coexisten marcan el modelo y la situación económica de nuestro país. Por un lado esquemas tradicionales de producción, fundamentalmente en los sectores primarios; y por el otro, un moderno sector exportador "apalancado" con capitales multinacionales atendiendo mercados globales.

Ante esta situación de hecho, es menester revisar la estructura económica que se ha dado a sí el Estado mexicano para atender sus compromisos de desarrollo y bienestar colectivo.

En primer término se debe destacar la fundamentación del derecho económico que encuentra su expresión en la propia Constitución. Principios que han sido expuestos con amplitud en el capítulo anterior del presente trabajo, como son: la democracia, el bienestar, la economía mixta; la rectoría del Estado; el nacionalismo económico; el libre mercado; las diversas formas de propiedad; y, la distribución de la riqueza. Estos principios fueron explicitados algunos e incorporados otros en las reformas constitucionales de 1983. Marco normativo que establece cuestiones fundamentales en materia económica.

Para llevar a cabo esta tarea, la propia Constitución establece la distribución de las competencias entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, señalando que es el primero, a través de su titular (Presidente de la República y sus secretarios) quienes tienen la mayor presencia en la planeación, orientación y ejecución de las normas de derecho económico establecidas a nivel constitucional.

Sin embargo, el Poder Legislativo juega un papel básico en la aprobación de los cuerpos normativos que dan contenido a los preceptos constitucionales comentados.

También el Poder Judicial, en sus distintos ámbitos, juega un papel determinante en la solución de conflictos o controversias en las que esté presente el Estado en su actuación, frente a otros agentes económicos.

Ahora también resulta conveniente estudiar cuáles son las facultades que tienen los gobiernos locales (31 entidades federativas y el Distrito Federal) y municipales para intervenir o participar en sus respectivas economías.

1. *Ámbito Federal.*²

La organización económica del Estado Mexicano es el resultado de un proceso evolutivo que tiene tres momentos culminantes: el primero, las reformas constitucionales de 1983; el segundo, el ingreso de México al GATT (Acuerdo General de Aranceles y tarifas) en 1986; y el tercero, la suscripción y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLC) en el año de 1994.

Con las reformas constitucionales de 1983, se establecen las bases ideológicas, jurídicas y económicas que dan sustento a la intervención del Estado en la economía y establecen las bases para un desarrollo del Derecho Económico Nacional. El Artículo 25 reconoce y legitima el modelo de rectoría económica bajo la participación de tres sectores económicos; es decir, la economía mixta. El Artículo 26 determina que es mediante la planeación como se conducen las políticas públicas, armonizando intereses locales y objetivos federales; así como los mecanismos de concertación entre los agentes económicos. El Artículo 27 también establece las formas de propiedad y las formas de acceder a ellas.

El ingreso de México al GATT marcó la decisión política de incorporarse a las nuevas corrientes del llamado "libre comercio", llevado, incluso al extremo, bajo el concepto ideológico del neoliberalismo y económico identificado como "globalización".

Por su parte la suscripción y entrada en vigor del TLC marcó, en lo económico un modelo económico a seguir; y, en lo jurídico, amplió el marco normativo ya que fue el principio de un proceso liberalizador de la economía y de la incorporación de una profusa legislación al orden normativo nacional.³

1.1. *Facultades del Congreso de la Unión en Materia Económica*

El Artículo 73 de la Constitución establece las facultades del Congreso de la Unión, entre las cuales destacan las de contenido económico.

Las facultades otorgadas al Poder Legislativo federal pueden clasificarse en tres grupos:⁴

² Las facultades y atribuciones de los llamados Poderes de la Unión, se encuentran inmersos en todo el texto Constitucional, pero particularmente habrá que destacar para el Poder Legislativo los Artículos 73, 74 y 76; para el Poder Ejecutivo los Artículos 89 y 131.

³ En otro Capítulo se analizarán las consecuencias de la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido sobre el Artículo 133 Constitucional.

⁴ Emilio O. RABASA y Gloria CABALLERO, *Mexicano: esta es tú Constitución*. Porrúa, México, 1999.

- a) Las que pertenecen al Congreso de la Unión y que ejercen ambas cámaras en forma separada y sucesiva. Son las consignadas en este Artículo (73);
- b) Las que son exclusivas y propias de la Cámara de Diputados (Artículo 74) o de la de Senadores (Artículo 76). En este caso las funciones las ejercen cada una, en forma totalmente independiente de la otra, y
- c) La que, siendo iguales para ambas cámaras, ejercen cada una por separado, sin intervención de la otra (Artículo 77).

Las 30 fracciones del citado Artículo 73 otorgan al Congreso la facultad de legislar en todas aquellas materias consideradas de interés primordial para la existencia de la República y para el cumplimiento de los ideales políticos y económicos.

Las facultades expresas de que tratan las 29 primeras fracciones, más las consignadas en las XXIX-B, C, D, E, F, G y H, se pueden clasificar en:

1. *Facultades en materia de división territorial.* Son las que establecen las fracciones I, III, y V: admitir nuevos estados a la Unión; formar nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes; arreglar conflictos de límites entre los estados, cuando no tengan carácter de contienda judicial, pues de lo contrario corresponde resolver el conflicto a la Suprema Corte, y cambiar de residencia a los supremos poderes de la federación, en cuyo caso surgiría, por mandato constitucional, el estado del Valle de México en el lugar que hoy ocupa el Distrito Federal.
2. *Facultades en materia hacendaria.* Es función legislativa la expedición de la Ley de Ingresos. La vida misma del Estado requiere que su administración realice gastos, pero las autoridades no pueden disponer libremente del dinero que recauden, sino que deben hacerlo de acuerdo con el presupuesto de egresos (gasto) que anualmente aprueba la Cámara de Diputados. Cuando gastos públicos excepcionales no puedan ser cubiertos con los ingresos ordinarios, el Congreso puede dar las bases al Ejecutivo para la celebración de empréstitos, y posteriormente aprobarlos. Empréstitos son los préstamos hechos al Estado y que aumentan su deuda pública (fracción VIII).
Debe también legislar en todo lo relativo a la moneda (fracción XVIII), por ejemplo: determinar cuál es la unidad monetaria mexicana, sus múltiplos y submúltiplos, fijar el carácter obligatorio de su circulación, etcétera.

3. *Facultades respecto al comercio entre los estados.* La fracción IX del Artículo 73 está relacionada con los Artículos 117 —fracs. IV, V, VI y VII— y 131. Autoriza al Congreso para impedir que entre los estados que integran la Federación mexicana se establezcan restricciones en cuanto al comercio, esto, es, para evitar todo aquello que dificulte el libre tránsito de mercancías. Lo contrario, es decir, la aceptación de impuestos alcabalatorios entre los estados de la Unión, conduciría a restringir el tráfico comercial, por tanto a propiciar una economía cerrada entre las entidades federativas, en perjuicio de su propia existencia y de la vida nacional.
4. *Facultades respecto a materias que por su importancia deben estar consignadas en leyes federales.* La Constitución, en su Artículo 73 en las fracciones X, XVI, XVII, XIX, XX, XXI, XXII y XXV, precisa las materias que, declaradas federales, corresponde reglamentar al Congreso de la Unión. Así, por ejemplo, la fracción X faculta al Congreso a expedir leyes sobre hidrocarburos, minería —recursos no renovables—, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, y energías eléctrica y nuclear; banco único de emisión —Banco de México—, trabajo y otros asuntos de especial importancia para el desarrollo económico del país.
5. *Facultades en materia económica.* Con las reformas a los Artículos 25, 26 y 28 se creó una nueva base económica que tuvo su necesaria complementación legislativa al adicionar este precepto con las fracciones XXIX-D, E y F, según decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1982 y 3 de febrero de 1983.

En particular se debe destacar el contenido del Artículo 73, en materia de conducción económica; así es que el Congreso Federal está facultado para:

- Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. (A.73, f. VII).
- Establecer las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. (A.73, f. VIII).
- Impedir que el comercio de estado a estado (se refiere a Entidades Federativas) se establezcan restricciones. (A.73, f. IX).

- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos de apuesta, sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123. (A.73 f. X).
- Establecer casas de moneda, fijar las condiciones que éstas deban de tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas. (A.73 f. XVIII).
- Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y de las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Podres de la Unión y de los entes públicos federales. (A.73 f. XXIV).
- Establecer contribuciones sobre: comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del Artículo 27; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y, contribuciones especiales. (A.73 f. XXIX).
- Expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social. (A.73 f. XXIX-D).
- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios. (A.73 f. XXIX-E).
- Expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional. (A.73 f. XXIX-F).

1.2. *Facultades del Ejecutivo Federal en Materia Económica*

Las condiciones económicas que han impuesto los diversos modelos económicos por lo que ha transitado México, desde modelos proteccionistas a liberadores de la actividad económica. Los que han tenido una visión del desarrollo hacia adentro y los que han planteado que la estrategia debe basarse en el comercio internacional, han obligado a ir adecuando el orden normativo nacional y, en particular las facultades del Ejecutivo Federal, a fin de dotarlo de herramientas jurídicas para cumplir con su labor rectora de la economía.

En este sentido, ahora, las atribuciones o facultades del Ejecutivo federal, deben estar acorde con las exigencias que impone la creciente actividad de integración mundial y en el ámbito jurídico deben estar fundamentadas en la Constitución.

El Artículo 89 Constitucional señala de modo genérico las atribuciones del Ejecutivo federal, siendo de contenido económico las siguientes:

- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. (A.89 f. I).
- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de dicha política, el Titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. (A.89 f. X).
- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación. (A.89 f. XIII).
- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución (A. 89 f. XX).

Esta última disposición, de carácter general, nos obliga a revisar todo el contenido de la Constitución, sin embargo, para fines de orden práctico sólo nos referiremos a los que por su naturaleza y consecuencias resultan de la más alta prioridad:

Los principales Artículos, en lo que el Ejecutivo Federal tiene especial responsabilidad son, como ya se ha señalado:

Artículo 25.- Establece la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, señalando la intervención del sector público, social y privado, correspondiendo de manera exclusiva al sector público el desarrollo en las áreas estratégicas señaladas por el Artículo 28, lo cual resulta de trascendencia debido a que regula la intervención del Ejecutivo Federal en los diversos sectores económicos, según la actividad de que se trate.

Artículo 26.- Señala la obligación del Estado de organizar la planeación democrática del desarrollo nacional mediante la elaboración de los planes y programas de desarrollo, los cuales se realizan a nivel federal, estatal y regional, debiendo estos últimos apegarse al contenido del primero. La trascendencia de dichos planes es que definen

la política a seguirse durante el sexenio, y en consecuencia dan la guía para la actuación de la Administración Pública.

Estos dos Artículos son fundamentales en materia económica, por lo referente a la función del Ejecutivo, no obstante el hacer mención al Estado entre global y abstracto, el encargado de llevar a cabo las acciones tendientes a dar cumplimiento a las disposiciones ahí señaladas es el Ejecutivo Federal, según señala el mismo Artículo 26.

Artículo 27.- Este Artículo es uno de los de mayor contenido económico, pues señala las modalidades, características y restricciones del derecho de propiedad. La facultad del Ejecutivo Federal en esta materia, se observa fundamentalmente en lo relativo a la "expropiación".

Artículo 28.- Prohíbe los monopolios, prácticas monopólicas, estancos y exenciones de impuestos (entre otros). Las atribuciones en materia económica del Ejecutivo Federal, derivadas de este precepto, hallan su fundamento en las diversas leyes reglamentarias de este Artículo (las cuales por supuesto son federales), siendo la principal la Ley Federal de Competencia Económica.

Artículo 31.- Señala la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público y de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Aquí la intervención del Ejecutivo se da en cuanto al ejercicio del gasto público.

Artículo 131.- Establece que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de los 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.

Esta facultad es muy importante, pues es el fundamento de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de comercio exterior; —Artículo 131— con el objeto de regular la economía del país, como dicho Artículo lo señala.

2. *Ámbito Local*

Por ámbito local y para fines de orden práctico, nos referiremos a los 31 Estados de la República y al Distrito Federal. Independientemente que como se apuntó en el capítulo correspondiente del Libro Primero de esta obra, estas organizaciones de orden político-

administrativo carecen de uno de los elementos esenciales para ser considerados Estados, es conveniente, para evitar desafortunadas confusiones, referirnos a ellos como entidades federativas o gobiernos locales.

Para realizar el análisis de las facultades que tienen los gobiernos locales en materia del Derecho Económico, debemos partir del contenido del Artículo 124 de la propia Constitución Mexicana, que a la letra dice:

Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.⁵

La Federación, constituida por las entidades federativas, tiene las facultades que la misma constitución le señala de manera expresa. La fórmula jurídica que se adoptó para establecer competencias es que existe una lista o relación de las que le corresponden a la Federación y lo que está incluido en ella le pertenece, por exclusión, a las entidades federativas.

La lista a la que nos referimos no está en un solo Artículo, sino que está inmersa a lo largo de todo el texto de la Constitución, en las que se puede determinar, con claridad, las facultades federales. Sin embargo, se puede destacar que dichas facultades se encuentran principalmente en el Artículo 73, que contiene una larga lista de las materias que la Federación se ha reservado para sí y sobre las cuales puede expedir leyes; esta lista ha sido reformada en muchas ocasiones, para incluir nuevas materias, lo que ha provocado que, el citado Artículo 73 Constitucional, sea el que más reformas ha tenido, de todos los que integran la Constitución.

Por lo tanto, cuando la Constitución no establece algo expresamente a favor de la Federación, se entiende que estamos ante una facultad que puede ejercer el gobierno local. A este principio jurídico se le conoce como "competencia residual". Este principio, de orden general, también se aplica en la materia del Derecho Económico; es decir, las facultades que no tiene expresamente asignadas el gobierno federal, son competencia de los gobiernos locales.

No obstante los principios políticos que señala el Artículo 40 de la Constitución, sobre la composición y organización del Estado Mexicano, el Gobierno Federal ha concentrado la mayor parte de las facultades en relación con la rectoría económica y, por supuesto, también las más importantes. Es de esta desigual relación que los

⁵ Artículo 124 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

gobiernos de las entidades federativas dependen en lo económico del gobierno federal, ya que carecen de instrumentos de conducción y, sobretudo, para auto generar recursos que fortalezcan sus respectivos planes de desarrollo.

2.1. Facultades de los Congresos Locales en Materia Económica

Cada entidad federativa tiene su propia Constitución, salvo el caso especial del Distrito Federal que cuenta con un Estatuto de Gobierno, el que por sus características especiales merece mención aparte.

De la revisión exhaustiva de las Constituciones Locales se aprecia que las facultades legislativas contenidas en todas ellas, además de ser similares, son muy limitadas, dentro de las cuales se destacan, dentro del Derecho Económico, las siguientes:

- En materia financiera, determinar las fuentes de ingresos de carácter local (contribuciones), tanto para el gobierno local, como para los municipios; formular el presupuesto de egresos de la entidad federativa correspondiente.
- Desarrollar las bases para establecer un sistema estatal de planeación.
- Aprobar un Plan Estatal de Desarrollo, cada seis años.
- Autorizar al ejecutivo del estado la contratación de empréstitos con base del crédito de la propia entidad federativa.
- Diseñar e instrumentar un sistema estatal de fiscalización del presupuesto de egresos.

Como se observa, las posibilidades de regular las variables económicas para lograr un desarrollo regional, por parte de las entidades federativas es muy limitado; de ahí se explica y se comprende su dependencia política y económica del gobierno federal.

2.2. Facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en Materia Económica

Por la importancia que reviste y por sus propias características, resulta importante analizar las facultades que en materia económica tiene la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), la cual, con sus proporciones guardadas, actúa como un congreso local.⁶

⁶ Las Facultades y atribuciones del Gobierno del Distrito Federal se señalan en el Artículo 122 Constitucional.

Con la aparición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en 1994⁷ se le dota a esta Entidad Federativa de características políticas y jurídicas muy especiales que han causado importantes contradicciones y muchas confusiones acerca de propia naturaleza jurídica y, en consecuencia, de sus facultades para actuar. Sin embargo, ha sido la propia dinámica social, económica y política la que ha establecido cierto orden en la distribución de competencias respecto a los órganos del gobierno federal.

Parece un contrasentido que disposiciones legales de orden federal, no se apliquen en el Distrito Federal o que autoridades Federales no tengan facultades dentro de su territorio. Sin duda, el proceso de consolidación del Distrito Federal como una entidad federativa más continuará como resultado de su propia evolución.

La función legislativa en el Distrito Federal está a cargo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. De conformidad con su Estatuto de Gobierno, dicha Asamblea tiene las siguientes facultades en materia económica:

- Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal. (A.42 f. II).
- Formular su propio proyecto de presupuesto. (A.42 f. III).
- Formular observaciones al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal. (A.42 f. V).
- Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal. (A.42 f. IX).
- Legislar en materia de planeación del desarrollo. (A.42 f. XIV).
- Regular la prestación y la concesión de servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, de turismo y servicio de alojamiento, mercados, rastro y abastos y cementerios. (A.42 f. XV).
- Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa. (A.42 f. XVI).
- Revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno. (A.42 f. XIX).

⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 26 de julio de 1994.

- Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. (A.42 f. XX).

Como puede observarse las facultades legislativas de las 31 entidades federativas y del Distrito Federal son limitadas por el Gobierno Federal quien se ha reservado para sí los temas y materias definitivos para ejercer la rectoría del Estado en materia del desarrollo económico.

2.3. Facultades de los Ejecutivos Locales en Materia Económica

En este caso en particular nos referiremos a los 31 Gobernadores de las entidades federativas; así como, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en virtud de que sus facultades prácticamente son las mismas, sobre todo las que se refieren a los temas vinculados con la conducción económica de sus respectivas entidades.

Con base a lo anterior podemos señalar las siguientes obligaciones y facultades en materia económica:

- Cumplir y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de su competencia.
- Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida el poder legislativo local.
- Presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso local.
- Ejecutar el presupuesto de egresos de la entidad federativa.
- Presentar la cuenta pública de la entidad federativa.

Como se observa las facultades de los ejecutivos locales son muy limitadas, por lo tanto no cuentan con los instrumentos necesarios para participar de forma determinante en las políticas de desarrollo económico, cuya conducción está reservada casi en su totalidad al gobierno federal.

3. Ámbito Municipal⁸

En México se ha afirmado que la base de la organización política del Estado ha sido el Municipio; sin embargo, en la distribución de facultades y atribuciones los gobiernos municipales han quedado

⁸ El marco Jurídico Constitucional que norma la vida de los municipios está integrado por el Artículo 115 de la Constitución.

como totalmente dependientes de las decisiones de los gobiernos locales. Por lo tanto, los gobiernos municipales carecen de la autonomía política y económica para influir en la orientación económica de su territorio.

Los municipios están limitados a la prestación de servicios públicos como son:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- Alumbrado público;
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- Mercados y centrales de abasto;
- Panteones;
- Rastro;
- Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- Seguridad pública; y
- Las demás que las legislaturas determinen.

Así mismo, cada municipio se encarga de administrar sus recursos económicos, mismos que reúne con los bienes que le pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que se establezcan en su favor, de manera que:

- a) Perciben las contribuciones, esto es, los impuestos que se recaudan cuando se realizan actividades sobre bienes inmuebles. Es posible que celebren convenios con el estado para administrar esas contribuciones;
- b) Reciben, anualmente, recursos por parte de la Federación, que se determina por las legislaturas locales;
- c) Perciben ingresos por los servicios públicos que prestan.

Las legislaturas estatales se encargan de aprobar las leyes de ingresos de los municipios y de revisar y fiscalizar su cuenta pública.

Por lo anterior, se concluye que el ámbito municipal poco o nada aporta a la conducción del desarrollo en el marco del Derecho Económico, toda vez que está muy lejos de participar en las decisiones esenciales.

4. *Resumen*

El Estado mexicano ha decidido la forma en que se organiza para cumplir con sus fines de alcanzar mejores niveles de bienestar

para la población en su conjunto. Estas determinaciones se han convertido en mandato constitucional, en el que se establecen derechos, obligaciones para los agentes económicos que participan en las actividades productivas de la nación.

Desde sus orígenes la Constitución mexicana determinó en su forma de gobierno y en las facultades que le otorga a cada poder y nivel de gobierno, las formas y características propias de su organización. En consecuencia la norma constitucional en materia económica ha transitado por diversas formas, dependiendo del modelo en turno. En ocasiones se le han otorgado al ejecutivo las más amplias facultades para decidir y actuar en la materia; situación que en la actualidad se trata de acotar; lo mismo sucede con el poder legislativo que, en este momento, se encuentra en la lucha política frente al ejecutivo para hacer valer sus atribuciones y facultades en materia económica y, si es posible, ampliarlas.

Bajo esta perspectiva se puede concluir que la organización económica del Estado, a través del gobierno, se distribuye entre las facultades que la Constitución le otorga al poder legislativo y al poder ejecutivo. Situación que favorece y fortalece al segundo en la toma de decisiones y ejecución de acciones. Es precisamente esta condición la que le otorga a nuestro régimen político la característica de ser presidencialista por las facultades constitucionales y meta constitucionales que ejerce en este ámbito y en otros también, el presidente de la república. Muchas de ellas demasiado amplias y con posibilidades de ejercerlas en forma discrecional.

Particular atención merece el hecho de que sea el Gobierno Federal quien está en mejores condiciones para decidir el rumbo y las características de las Políticas Públicas, esta situación coloca en desventaja a los gobiernos locales y municipales. De igual manera, los poderes legislativos se encuentran en disminuidos ante las decisiones de los ejecutivos.

5. Actividades de aprendizaje

1. Formule un cuadro resumen sobre las distintas facultades legislativas que tienen en materia económica los congresos federal y locales.
2. Realice un cuadro resumen sobre las distintas facultades que tienen los ejecutivos federal, locales (incluyendo al Distrito Federal) y los municipales en materia económica.
3. Investigue y realice una presentación sobre el tema: ¿Cómo influyen las resoluciones de la SCJN en el marco jurídico del Derecho Económico mexicano?
4. Investigue: ¿de dónde proviene los recursos económicos para los Municipios?
5. ¿Qué facultades "legislativas" tiene el Presidente de la República en materia económica?

CAPÍTULO DÉCIMO

LA RECTORÍA DEL ESTADO SOBRE LOS RECURSOS NATURALES Y LAS ÁREAS ESTRATÉGICAS Y PRIORITARIAS

SUMARIO: 1. Recursos naturales. 2. Desarrollo sustentable. 3. Formas de aprovechamiento. 4. Áreas estratégicas. 5. Áreas prioritarias. 6. Legislación secundaria. 6.1. Petróleo y demás hidrocarburos. 6.2. Energía Eléctrica. 6.3. Energía Nuclear. 6.4. Aprovechamiento de las aguas nacionales. 6.5. Recursos Forestales. 6.6. Recursos Minerales. 6.7. Tierra. 6.8. Zona Económica Exclusiva. 7. Resumen. 8. Actividades de aprendizaje.

De conformidad con lo que establece la Real Academia Española de la Lengua, el Rector es quien rige o gobierna en una comunidad.¹ Sin embargo, desde el punto de vista jurídico y económico, por rectoría del Estado se entiende la capacidad jurídica del mismo para conducir la actividad económica del país.

La Rectoría de la economía por un Estado es la forma de intervención más intensa antes de llegar propiamente a una conducción centralizada y totalitaria de los procesos económicos de una sociedad. En la práctica, este concepto, se ha entendido como la responsabilidad del Estado Mexicano para programar, conducir y ejercer las acciones más relevantes en el ámbito económico.

La Rectoría del Estado del desarrollo nacional es una figura jurídica que se incorporó en la Constitución Mexicana desde el 5 de febrero de 1983.

Adicionalmente, en esa misma fecha entraron vigor las modificaciones totales a los textos de los Artículos 25 y 26 de la Constitución y además se introdujeron reformas importantes en los Artículos 27 28 y 73. De esta manera se integró lo que algunos autores refieren como "el capítulo económico de la Constitución". En estricto sentido dicho capítulo no existe ya que estos artículos no forman

¹ *Real Academia Española*, 22a. ed., Madrid, 2009.

parte del mismo apartado del texto constitucional. No obstante, es preciso reconocer que en estos preceptos se encuentran, efectivamente las bases y principios constitucionales que forman el Derecho Económico Mexicano.

Esta reforma constitucional tiene sus antecedentes en la administración federal de 1976 a 1982, en la cual se demanda la integración de un capítulo económico de la Constitución, que reconociera los alcances y límites de la intervención Estatal en la Economía, que fijara criterios precisos sobre la naturaleza, objetivos y alcances de su intervención.

Es a partir de la reforma constitucional de 1983, que la rectoría estatal del desarrollo es una figura jurídica estrechamente vinculada con las formas de intervención del Estado en la economía.

Por intervención del Estado en la economía entendernos las diversas formas que tiene el Estado para participar, influir o conducir directamente o indirectamente, en los procesos económicos de producción, distribución y comercialización de mercancías, es decir, de bienes y servicios.

En este sentido, podemos distinguir diversas formas de intervención estatal en la economía: la indirecta y la directa.

La intervención indirecta del Estado en la economía se manifiesta a través del ejercicio de la actividad normativa del Estado, para conducir, condicionar, estimular o restringir la actividad económica que realizan los particulares.

En el Estado democrático liberal clásico, característico en Occidente, ésta es la manifestación tradicional del Estado en la vida social. Bajo esta estructura de organización política, el Estado se preocupa por sentar las bases jurídicas que permitan el libre desarrollo de una economía de mercado. Es decir, lo que hoy conocemos como actividad reguladora del Estado.

Bajo este esquema el Estado no debe apoyar y fomentar el libre comportamiento del mercado. El ejercicio de la actividad económica se entiende como una actividad propia y exclusiva de los particulares. El Estado participa en ella de manera excepcional y solamente en aquellos casos en que sea necesario que subsidiariamente apoye la actividad económica que realiza la sociedad civil. La separación entre la sociedad política y civil implica y define un claro sistema de división social del trabajo. Bajo este esquema, los particulares desarrollan la actividad económica, mientras que al Estado le corresponde asegurar que la sociedad civil desarrolle sus actividades de la manera mas libre.

Por intervención directa del Estado en la economía, nos vamos a referir a la facultad jurídica del Estado para participar, a través de sus órganos y propias empresas, en el ejercicio de la actividad económica, generador de bienes y servicios.

En tiempos recientes es cada vez más frecuente que el Estado participe e intervenga en la Economía en las dos vertientes: tanto como regulador como actor.

El análisis y evaluación de este esquema de participación o de intervención en la economía, no se limita al ámbito jurídico o económico, conlleva, también un importante elemento ideológico sobre el papel que debe jugar el Estado en la economía, las formas de propiedad y de la distribución de la riqueza. Particularmente se cuestiona la presencia del Estado en actividades que los particulares desean exclusivas para ellos y su injerencia en la regulación de otras.

Particularmente en México, la rectoría estatal del desarrollo implica, la sistematización y la elevación a rango constitucional de las atribuciones del Estado en la economía, así como la definición de los principios y objetivos que los distintos agentes económicos deben observar al desarrollar una actividad económica. Es decir las libertades económicas subsisten pero sujetas a una serie importante de modalidades que implican que hay un valor jurídico superior que tutelar: el interés social.

La rectoría del desarrollo, que la Constitución le confiere al Estado, se vincula, en consecuencia, con las siguientes actividades estatales: la regulación de la actividad económica de los particulares; la consagración y la tutela de los derechos sociales, el régimen de propiedad; el régimen de las entidades paraestatales y, finalmente, la existencia de un sistema nacional de planeación.

Por lo que se refiere al Sistema Nacional de Planeación que introdujo la nueva redacción del Artículo 26 de la Constitución, consagra la facultad del Estado para organizar dicho sistema con el propósito de que con el apoyo de esta técnica, se imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

La planeación es el instrumento con que la Constitución dota al Estado, para englobar y sistematizar su facultad de rectoría del desarrollo nacional; desarrollo que: "debe de integral, debe fortalecer la soberanía de la Nación y su régimen democrático, para que mediante el fomento al crecimiento económico y al empleo y de una mas justa distribución del ingreso y la riqueza, penuria el pleno

ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la propia Constitución".²

Como puede observarse, entre los objetivos de la rectoría del desarrollo y del sistema de planeación existe una identidad de objetivos y propósitos: ambos buscan el crecimiento económico, acompañado de una más justa distribución del ingreso; en ambos casos se asocia el régimen democrático y de libertades individuales, a los propósitos del desarrollo, que debe conducir el Estado. De esta manera, el Estado se convierte en el responsable de garantizar que el desarrollo de cualquier actividad económica que se realice en el país, por cualquiera de los tres sectores de la población contribuya a la realización de los objetivos del desarrollo nacional.

1. *Recursos naturales*

Los recursos naturales son todos aquellos elementos que nos proporciona la naturaleza, de los cuales el ser humano se aprovecha para satisfacer sus necesidades económicas. Estos se caracterizan por ser limitados y se clasifican como renovables y no renovables.

Los recursos renovables son aquellos que la propia naturaleza los reproduce y no se agotan por su aprovechamiento, siempre y cuando este sea racional; en tanto los no renovables, son los recursos que con su simple uso o aprovechamiento se agotan de forma definitiva.

En México el aprovechamiento de los recursos naturales, por su importancia y valor, está definido por la propia Constitución, dentro del Artículo 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.

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... .

...Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la

² Artículo 25 CPEUM

industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional... .

...Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados... .

...En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explota-

ción, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines... .

...Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos... .

...La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial... .

Como puede apreciarse del texto constitucional el principio de "propiedad Originaria" reserva para la Nación la propiedad sobre los recursos naturales y establece las reglas generales para su uso aprovechamiento y transmisión. El derecho de propiedad también subsiste, pero sobre bases jurídicas esencialmente diferentes.

La propiedad originaria de la Nación implica la subordinación de la propiedad particular a las modalidades que dicte el interés público así como la organización de distintos regímenes de propiedad: la pública, la social y la privada. A estas dos últimas se les limita en cuanto al sujeto del derecho de propiedad.

2. *Desarrollo sustentable*

Los estudiosos de los fenómenos económicos distinguen con claridad la diferencia entre los conceptos de: crecimiento económico y desarrollo económico. El primero de ellos se refiere simplemente a un aumento en los indicadores económicos; en tanto que el segundo hace referencia, no sólo al incremento de los indicadores, sino, además, a otros factores vinculados al los niveles de bienestar del individuo en lo particular y a la colectividad en su conjunto. Por lo tanto la rectoría o conducción económica del Estado debe estar encaminado a lograr un desarrollo económico.

Este concepto de desarrollo económico ha sido superado por el término "desarrollo sustentable". Concepto que es propuesto por el PNUMA —Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente—, el cual no se limita exclusivamente al crecimiento económico, sino que lo vincula a las acciones de conservación y protección del medio ambiente.

Este concepto ha sido retomado por la comunidad internacional y, en el caso particular de México, ha sido integrado a su legislación y a sus políticas públicas en materias económica y del medio ambiente, ante el reconocimiento que gran parte de su desarrollo depende del aprovechamiento racional de los recursos naturales, que son limitados.

Por lo tanto, en el concepto de desarrollo sustentable coexisten: la idea del crecimiento económico, con respeto al medio ambiente, para que éste sea sustentable; es decir, se mantiene el compromiso con las siguientes generaciones de preservar y reproducir los recursos naturales, de los cuales depende la permanencia del ser humano en el planeta, y asegurar un aprovechamiento racional y responsable de ellos.

3. *Formas de aprovechamiento*

La Constitución Mexicana establece que aquellos recursos naturales susceptibles de ser explotados por particulares lo pueden hacer mediante la figura jurídica de la concesión. Concepto de legal que califica diversos actos por los cuales la Administración confiere a personas privadas ciertos derechos o ventajas especiales sobre el dominio del Estado o respecto del público, mediante sujeción a determinadas cargas y obligaciones.

Si bien la concesión es el acto administrativo a través del cual el Estado, a través de la administración pública, concedente, otorga a

los particulares, concesionarios, el derecho para explotar un bien propiedad reservado a éste o para explotar un servido público, estamos frente a una de las prerrogativas de carácter económico que la propia Constitución establece bajo el concepto de Rectoría del Estado.

Independientemente del significado popular que tiene la palabra concesión, desde el punto de vista jurídico tiene un significado claro y preciso que se entiende como el otorgamiento que hace el gobierno a favor de particulares para el aprovechamiento de un bien de dominio público o para el otorgamiento de un servicio.

Es aquí donde una decisión del Derecho Económico se pone de manifiesto mediante un acto de carácter administrativo, por medio del cual la administración pública federal otorga a una persona la posibilidad de aprovechar un bien del Estado o para prestar un servicio de carácter público, imponiéndole determinadas obligaciones.

No obstante lo anterior, en la legislación administrativa federal existe una gran imprecisión al usar la palabra concesión. Tradicionalmente se la emplea para los casos en que se otorga a los particulares el derecho para explotar o aprovechar un bien del dominio público de la federación o para cuando se trate de explotar un servicio público; sin embargo, algunas leyes hablan de concesión sin que se trate de la explotación de un bien o un servicio público, o hacen mal uso del concepto permiso o autorización debiendo ser concesión.

Por lo tanto, referirse a concesión, en lugar de permiso o autorización administrativa y viceversa, a fenómeno común que se pasa en la legislación administrativa. En consecuencia, no puede decirse que la ley reserve ciertas materias a la concesión y otras a los permisos o autorizaciones. Es por mandato del legislador que algo puede ser objeto de concesión o de permiso. Extender la concesión a objetos que no sea "la explotación de bienes o de servicios públicos", es decisión legislativa.

A continuación se presentan algunas precisiones sobre las distintas formas y limitaciones de la figura de la concesión.

En primer término se debe destacar que no toda actividad o campo de bienes o servidos puede ser objeto de concesión. No lo son: el petróleo, los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos, la petroquímica básica, los minerales radiactivos, el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía; tampoco generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, ferrocarriles, de conformidad con las limitaciones que establecen las disposiciones constitucionales en los Artículos 27 y 28.

También existen actividades y campos de concesión en que no pueden tomar participación los extranjeros, como son: en las concesiones de radio o de televisión; en las concesiones de prestación de servicios públicos en el Distrito Federal. A veces esa participación extranjera solo puede ser minoritaria, tal y como acontece en las concesiones mineras.

En definitiva, la concesión económica aparece en la legislación administrativa, como decisión casi exclusiva del poder público. El concesionario se subordina a las reglas de la ley que rige la concesión y se adapta a casi todas las condiciones que se fijan para y en el otorgamiento de la misma por la autoridad administrativa.

Si bien es cierto que la concesión ha sido la forma más utilizada para la explotación de un recurso o la prestación de un servicio, también lo es el hecho de que el Estado no ha cancelado la posibilidad de aprovechar directamente los recursos naturales o de prestar directamente los servicios mediante sus propias empresas.

4. Áreas estratégicas

Es el conjunto de facultades y actividades económicas que el Estado Mexicano se reserva para sí, y para ejercerlas y realizarlas a través de organismos públicos descentralizados y unidades de la administración pública, por razones de seguridad nacional, interés general o beneficio social básico para el desarrollo nacional.

Las áreas estratégicas que el párrafo cuarto del Artículo 28 constitucional establece, son las siguientes: "acuñación de moneda, correos, telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por un solo banco; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión."

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que en el enunciado anterior no se incluyó ninguna actividad económica que el Estado no tuviera ya como sector exclusivo, bien bajo la consideración de una función pública o como un servicio público nacionalizado.

Por otra parte, cabe advertir que el anterior listado de áreas estratégicas no es limitativo, es decir, que en un futuro otras actividades o giros económicos, podrían ser considerados como áreas estratégicas, para lo cual sería necesario que expresamente lo señalara el Congreso de la Unión en una ley.

Por las características ideológicas que contiene la Constitución mexicana, el Estado ha tenido y mantiene la posibilidad y facultades

de intervenir en la economía de diversas formas e intensidades y mediante diversos mecanismos. Esta circunstancia ha estado en función del perfil político del partido político que detente el gobierno federal; sin embargo, es de destacar que la posibilidad real de que el Estado intensifique su presencia en la economía y declare como prioritarias otras actividades, siempre está vigente, toda vez que el Artículo 27 Constitucional mantiene el principio que le asiste al estado de imponer el derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

El concepto de áreas estratégicas está inmerso en el de economía mixta, ahora explícitamente reconocida por el párrafo tercero del Artículo 25 constitucional, que establece, por una parte, la conservación del régimen de economía de mercado, que coexiste con la conducción centralizada, mediante la planeación económica por parte del Estado, mediante el sector público que incide directamente en el renglón económico mediante la realización de actividades concretas que contrarrestan las contradicciones cíclicas del capitalismo y brinden una mayor estabilidad social, económica y política.

De tal forma que siempre estará a discusión cuáles son las actividades económicas en las que el Estado debe incidir directamente y cuáles en las que puede participar en forma concurrente con los sectores social y privado de la economía.

Así el párrafo tercero del Artículo 25 Constitucional establece que:

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

Así mismo, el párrafo cuarto del Artículo 25 constitucional, dispone:

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

El párrafo anterior es el fundamento sobre el que descansa el establecimiento de las llamadas áreas estratégicas, así como el de las áreas prioritarias.

Debe tenerse presente que en los términos del precepto citado el gobierno federal mantendrá siempre la propiedad y el control

sobre los organismos que desarrollen las áreas estratégicas. Con esta declaración se garantiza que el proceso decisorio sobre las referidas actividades nunca podrá estar fuera de la esfera pública.

Esta disposición define, además el tipo de actividad que podrá desarrollar el Estado, a través de sus organismos descentralizados y empresas de participación estatal al definir lo que considera como "actividad estratégica" y como "actividad prioritaria". La primera es de exclusiva competencia estatal y se ejerce a través de organismos descentralizados; mientras que la segunda es una empresa de economía pública o mixta y se puede desarrollar, tanto a través de organismos, como de empresas de participación estatal.

5. *Áreas prioritarias*

Es el conjunto de actividades económicas —producción y distribución de bienes y servicios— que el gobierno federal, mediante las empresas públicas, realiza por sí o en concurrencia con los sectores social y privado, a fin de impulsarlas y organizarlas con preferencia sobre otras, por razones, circunstanciales e imperativos de interés general, procurando de esta forma al desarrollo nacional.

El 3 de febrero de 1983, se publicaron en el "Diario Oficial" una serie de reformas y adiciones al texto constitucional a fin de reagrupar, redefinir y modernizar los principios económicos de la Constitución. Es así que, la expresión "áreas prioritarias" aparece por primera vez en el texto constitucional con las reformas señaladas.

Este concepto, al igual que el de áreas estratégicas, se encuentra inmerso en el modelo de economía mixta que México ha adoptado para procurar su desarrollo. Esto quiere decir que en la actividad económica concurren los sectores público, privado y social, bajo reglas que determinan y a su vez limitan los respectivos campos de actuación de estos grupos sociales.

Como ya ha quedado señalado, el tercer párrafo del Artículo 25 Constitucional estatuye el régimen de economía mixta. Los sectores de los que habla ese párrafo, deben entenderse como ámbitos de actividad económica definidos por el tipo de propiedad de los medios de producción.

El sector público está integrado por las empresas de propiedad pública, ya sea en forma total o mayoritaria. El sector social está constituido por actividades económicas fundadas en formas de apropiación colectiva de los medios de la producción, tales como ejidos, comunidades agrarias, cooperativas, sindicatos, etc. El sector privado es el conformado por los medios de producción propiedad de indi-

viduos en lo particular o personas colectivas de derecho privado, ya sea de manera directa o mediante la participación en sociedades.

Como ya se señaló en el apartado anterior, hay una serie de actividades económicas definidas en el párrafo cuarto del Artículo 28 constitucional, que sólo pueden ser realizadas por el sector público. Tales áreas reciben el nombre de estratégicas, debido a razones de seguridad nacional, interés social fundamental o beneficio social básico para el desarrollo nacional.

Además de las áreas estratégicas, el Estado puede estar interesado en la realización o participación de otras actividades económicas, a fin de organizarlas e impulsarlas, propiciando de esta manera el desarrollo nacional. Sobre el particular, el párrafo quinto del Artículo 25 constitucional establece que:

Asimismo, podrá (el sector público) participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

De esta suerte las áreas prioritarias son aquellas que, de acuerdo con las circunstancias, resulte más conveniente impulsar en razón de las necesidades del desarrollo nacional.

De acuerdo con el texto constitucional las áreas prioritarias pueden ser desarrolladas por el sector público únicamente, o asociado con unidades del sector social o del sector privado.

Para el desarrollo, tanto de las áreas estratégicas cuanto de las prioritarias, el Estado cuenta con organismos y empresas públicas para su eficaz manejo, según dispone el sexto párrafo del Artículo 28 constitucional.

De acuerdo con el texto vigente del Artículo 28 Constitucional, las áreas prioritarias son:

...La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional, en los términos del Artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación; y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes en la materia.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

6. *Legislación secundaria*

En materia de recursos naturales ha quedado claro que es el Estado quien detenta la propiedad la propiedad originaria y el do-

minio sobre ellos. También se han definido las actividades que se clasifican como estratégicas y prioritarias y cuáles son las formas jurídicas en las que los particulares se pueden organizar y aprovecharlas.

Es la propia Constitución la que contiene estas definiciones políticas fundamentales; sin embargo, por sus propias características y dimensiones estas actividades cuenta con una profusa y, en muchas ocasiones, contradictoria legislación secundaria.

Tomando en consideración la inoperancia de reproducir en este texto, leyes, reglamentos, acuerdos administrativos, circulares, lineamientos, manuales y normatividad en general, se sugiere al lector ingresar a las páginas electrónicas de los distintas dependencias, organismos o empresas que tienen bajos su responsabilidad el aprovechamiento de dichos recursos naturales para conocer con detalle y con las actualizaciones pertinentes los marcos jurídicos respectivos.

No obstante lo anterior, a continuación se relaciona algunas de las disposiciones jurídicas que norman el funcionamiento de las llamadas áreas estratégicas y prioritarias.

6.1. *Petróleo y demás hidrocarburos*

El petróleo y sus derivados ha acompañado el desarrollo económico de los dos últimos siglos; sus ventajas energéticas son indiscutibles, sin embargo, su desmedida explotación y utilización ha provocado efectos perniciosos para la sociedad y el medio ambiente.

El caso particular de México es de destacar, ya que la solidez financiera del país en su conjunto siempre ha estado en función de los volúmenes de producción y de los precios internacionales de este hidrocarburo.

Afortunadamente para los intereses de la Nación, el Estado continúa siendo el propietario del recurso y el único facultado para su explotación y aprovechamiento, a través de Petróleos Mexicanos (PEMEX), organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Sobre PEMEX recae le enorme responsabilidad de aportar la mayor parte de los de los ingresos públicos, mediante las exportaciones de petróleo crudo y la venta de productos refinados y materias primas en el propio país.

Como ya se ha señalado el Artículo 27 Constitucional establece que "... corresponde a la Nación el dominio directo de... el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos...", en consecuencia se promulgó la Ley Reglamentaria del Artículo 27

Constitucional en el Ramo del Petróleo y su respectivo Reglamento. Esta ley establece con claridad en su Artículo I que:

Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional —incluida la plataforma continental— en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los estados intermedios, y que componen el aceite mineral crudo, lo acompañan o se derivan de él.

En consecuencia, "sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera..."

Particularmente, el Artículo 3o. de dicha Ley delimita lo que en México es la industria petrolera:

- I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación;
- II. La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas, así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración, y
- III. La elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos, que a continuación se enumeran:
 - 1.- Etano;
 - 2.- Propano;
 - 3.- Butanos;
 - 4.- Pentanos;
 - 5.- Hexano;
 - 6.- Heptano;
 - 7.- Materia prima para negro de humo;
 - 8.- Naftas y
 - 9.- metano, cuando provenga de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio nacional y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos.

El Artículo 4o., de la citada Ley, determina quien es la única empresa que está facultada para llevara cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el Artículo 3o. esta persona moral es Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

La participación de los sectores social y privado en la industria petrolera, está previsto en el mismo Artículo "...el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan."

El Artículo 6o. de la citada Ley Reglamentaria es fundamental, toda vez que determina las posibilidades y condiciones en que los particulares podrían participar en las actividades petroleras.

Petróleos Mexicanos podrá celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan, serán siempre en efectivo y en ningún caso concederán por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, porcentajes en los productos, ni participaciones en los resultados de las explotaciones.

La aplicación de esta ley corresponde a la Secretaría de Energía, con la participación que esté a cargo de la Comisión Reguladora de Energía, en términos de las disposiciones reglamentarias.

PEMEX es la empresa más grande e importante de México, su importancia rebasa el ámbito económico-jurídico, su impacto social es determinante en todo el país y con particular intensidad en las zonas productoras de petróleo a donde ha llevado grandes beneficios, pero, también graves problemas.

Petróleos Mexicanos es, propiamente, un grupo industrial de carácter público, conformado por diversas empresas que conforman un corporativo monopolio en esta actividad industrial. Tiene sus bases de organización y funcionamiento en la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

La ley Orgánica de Pemex y Organismos Subsidiarios, señala que esta empresa es un organismo descentralizado con personalidad y patrimonio propios y que tiene por objeto ejercer la conducción central y dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera, en los términos que establece la Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en esta materia. Para tal efecto, Pemex se organiza de la siguiente manera:

— Exploración y producción (PEP)

Sus actividades principales son la exploración y explotación del petróleo y el gas natural; su transporte, almacenamiento en termina-

les y su comercialización de primera mano; éstas se realizan cotidianamente en cuatro regiones geográficas que abarcan la totalidad del territorio mexicano: norte, sur, marina noreste y marina suroeste.

— Refinación

Las funciones básicas de PEMEX Refinación son los procesos industriales de refinación, elaboración de productos petrolíferos y derivados del petróleo, su distribución, almacenamiento y venta de primera mano. PEMEX Refinación realiza la planeación, administración y control de la red comercial, así como la suscripción de contratos con inversionistas privados mexicanos para el establecimiento y operación de las estaciones de servicio integrantes de la franquicia PEMEX para atender el mercado al menudeo de combustibles automotrices.

— Gas y petroquímica básica.

PEMEX gas y petroquímica básica tiene la responsabilidad del procesamiento del gas natural y sus líquidos, así como del transporte, comercialización y almacenamiento de sus productos. En el ámbito internacional, PEMEX gas y petroquímica básica es una de las principales empresas procesadoras de gas natural, lo que la ubica en el décimo lugar entre las principales empresas transportistas de este energético en Norteamérica. En México, PEMEX gas y petroquímica básica se encuentra entre las 10 más grandes por su nivel de ingresos.

— Petroquímica.

PEMEX petroquímica que elabora, comercializa y distribuye productos para satisfacer la demanda del mercado a través de sus empresas filiales y centros de trabajo. Su actividad fundamental son los procesos petroquímicos no básicos derivados de la primera transformación del gas natural, metano, etano, propano y naftas de Petróleos Mexicanos. PEMEX petroquímica guarda una estrecha relación comercial con empresas privadas nacionales dedicadas a la elaboración de fertilizantes, plásticos, fibras y hules sintéticos, fármacos, refrigerantes, aditivos, etcétera.

— PMI.

PMI es el brazo comercial de PEMEX en el mercado internacional. Con operaciones en todo el mundo, PMI maneja las importaciones

y exportaciones de crudo y derivados de PEMEX, abasteciendo diversos mercados alrededor del mundo.

Como se puede apreciar, Petróleos Mexicanos, integrado como una gran corporación, tiene bajo su control las distintas fases y procesos que conforman la industria petrolera y sus derivados, mismas, que se reitera, están reservados exclusivamente a esta gran empresa de carácter pública.

Cabe destacar que los actos jurídicos que lleva a cabo PEMEX o cualquiera de sus organismos subsidiarios, están dentro del marco jurídico que rigen las leyes federales aplicables; por lo tanto, las controversias que se establezcan derivadas de sus actividades, son competencia exclusiva de los tribunales federales.

Cuando los actos jurídicos de PEMEX, o de sus subsidiarias, tengan el carácter de internacionales, puede convenir la aplicación del derecho extranjero e, incluso, someterse al marco regulatorio de tratados internacionales, cuando así resulte conveniente a sus intereses y al cumplimiento de sus fines.

Es importante destacar que derivado de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia petrolera y la Ley Orgánica de Pemex se genera demasiada normatividad secundaria, mediante reglamentos de carácter administrativo, los cuales, se debe señalar, complican y obstaculizan el funcionamiento de la paraestatal, restándole eficiencia, tal es el caso de la Comisión Reguladora de Energía, organismo burocrático que resta eficacia a la operación del negocio petrolero.

Se reitera la recomendación de revisar todo el complejo marco normativo acudiendo a la página electrónica de Petróleos Mexicanos, toda vez que se considera que, para los fines del presente libro, la parte sustancial ha quedado expresada.

En otro Capítulo se abordará el tema del Derecho Económico a la luz de los tratados internacionales, particularmente por lo que se refiere al Tratado de Libre comercio para América del Norte, pero en particular por lo que se refiere al tema petrolero, este apartado no fue considerado; es decir, quedó a salvo expresamente. México no tiene ningún compromiso de suministro de petróleo o derivados, a los Estados Unidos o Canadá.³

6.2. *Energía Eléctrica*

El otro tema que ha estado particularmente en el interés público, además del petróleo, ha sido el relacionado con la energía eléctrica,

³ Se recomienda revisar, la parte conducente, en el texto del TLCAN.

ya que se vincula con el concepto de soberanía y se considera uno de los grandes logros históricos el haber declarado su nacionalización. La generación de la energía eléctrica tiene diversos métodos, por lo cual su regulación resulta compleja.

De conformidad con los preceptos constitucionales, la generación de energía eléctrica se considera como un recurso no renovable y como reserva exclusiva de la Nación para su explotación y aprovechamiento. El Artículo 27, párrafo sexto señala:

Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará, a través de la Comisión Federal de Electricidad, los bienes y recursos naturales que se requieren para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de su aplicación en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá ser con fines pacíficos.

De este principio constitucional se deriva la Ley secundaria en la materia que se denomina: Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, marco regulatorio de este servicio, que en su Artículo primero reproduce el precepto constitucional.

Esta misma Ley secundaria, en su Artículo 3o. precisa aquellas actividades que no son consideradas como servicio público:

"No se considera servicio público:

- I.- La generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción;
- II.- La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad;
- III.- La generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción;
- IV.- La importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios y
- V.- la generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica".

Particularmente, en su Artículo 4o., señala lo que sí es el servicio público de energía eléctrica:

Para los efectos de esta Ley, la prestación del servicio público de energía eléctrica comprende:

- I.- La planeación del sistema eléctrico nacional;
- II.- La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, y;
- III.- La realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.

Es en la Secretaría de Energía en quien recae la responsabilidad de la conducción de las políticas públicas en esta materia.

La prestación de este servicio público está bajo la responsabilidad de la Comisión Federal de Electricidad de conformidad con el Artículo 7o. de la citada Ley reglamentaria.

La prestación del servicio público de energía eléctrica que corresponde a la Nación, estará a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, la cual asumirá la responsabilidad de realizar todas las actividades a que se refiere el Artículo 4o.

La naturaleza jurídica de la Comisión Federal de Electricidad la determina el Artículo 8o.

La Comisión Federal de Electricidad es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Los fines de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), están previstos en el Artículo 9o. de la Ley correspondiente.

La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto:

- I.- Prestar el servicio público de energía eléctrica en los términos del Artículo 4 y conforme a lo dispuesto en el Artículo 5o.;
- II.- Proponer a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal los programas a que se refiere el Artículo 6o.;
- III.- Exportar energía eléctrica y, en forma exclusiva, importarla para la prestación del servicio público;
- IV.- Formular y proponer al Ejecutivo Federal los programas de operación, inversión y financiamiento que a corto, mediano o largo plazo, requiera la prestación del servicio público de energía eléctrica;
- V.- Promover la investigación científica y tecnológica nacional en materia de electricidad;
- VI.- Promover el desarrollo y la fabricación nacional de equipos y materiales utilizables en el servicio público de energía eléctrica;

VII.- Celebrar convenios o contratos con los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios o con entidades públicas y privadas o personas físicas, para la realización de actos relacionados con la prestación del servicio público de energía eléctrica;

VIII.- Efectuar las operaciones, realizar los actos y celebrar los contratos que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto; y

IX.- Los demás que fijen esta ley y sus reglamentos.

La generación y suministro de energía eléctrica en la zona central del país está a cargo de otro organismo público descentralizado, denominado Compañía de Luz y Fuerza del Centro. Se marco jurídico proviene del Artículo 27 Constitucional y del Estatuto Orgánico de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, que establece las bases de su organización, sus facultades y funciones que desempeñan las distintas áreas que integran este organismo descentralizado.

Al igual que la Comisión Federal de Electricidad, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, el gobierno federal la ha encomendado la prestación del servicio público en la generación, conducción, transformación y distribución y abasto de energía eléctrica en la zona central del país, comprendida por el Distrito Federal y, parcialmente, por los estados de México, Morelos, Hidalgo, Puebla y Michoacán; así como ejercer las funciones que determinen la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y sus reglamentos.⁴

6.3. *Energía Nuclear*

De conformidad con lo que establece el Artículo 27 Constitucional, los minerales radioactivos son propiedad de la Nación, su explotación y aprovechamiento está reservado al Estado. La mención sobre este tema es precisa:

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo tendrá fines pacíficos.

La industria nuclear es la actividad económica que se refiere a la explotación, refinación y todo el proceso relacionado con el combustible nuclear, hasta el diseño, fabricación y empleo de reactores nucleares y fuentes de radiación.

⁴ Al momento de escribir este capítulo, apareció el Decreto Presidencial por el cual se liquida y extingue la Compañía de Luz y Fuerza del Centro. Se encuentra en litigio dicho Decreto, razón por la cual se consideró conveniente mantener su mención en este texto, hasta que las autoridades jurisdiccionales emitan una resolución final.

El tema y la regulación de la energía nuclear, tiene una Ley específica: Ley del Artículo 27 Constitucional en materia nuclear. El objeto de este ordenamiento es la de regular la exploración, explotación y el beneficio de los combustibles nucleares; así como, los usos de la energía nuclear, su investigación, el desarrollo industrial y todo los temas vinculados con esta materia.

La energía nuclear en su carácter de actividad estratégica, sólo puede estar a cargo del Estado y no puede ser materia de concesión a particulares, por lo tanto, debe ser conducida por organismos públicos descentralizados. La conducción estatal de la energía nuclear está a cargo del Consejo de Recursos Minerales y la Comisión de Fomento Minero.

Se debe destacar que el aprovechamiento de la energía nuclear se encuentra clasificado dentro del TLC, como reservado. Es decir, no existe compromiso por parte de México para comercializar este tipo de materiales.

La energía nuclear en México tuvo un inicio relevante y fue apoyado con entusiasmo por el gobierno federal en los años setentas y parte de la década de los ochentas; sin embargo, derivado de los accidentes nucleares sucedidos en otros países, el desarrollo de la energía nuclear en el país se detuvo drásticamente, cuestionada por su alto riesgo y por su probable impacto negativo en el medio ambiente.

6.4. *Aprovechamiento de las aguas nacionales*

El agua, en términos legales, se refiere a los recursos acuíferos que se encuentran en la superficie (ríos, lagos, lagunas, presas, etc.), atmosféricas, marinas y oceánicas. México, debido a su gran extensión territorial y a su variedad de climas tiene este recurso en forma desigual, dependiendo de la zona o región de que se trate.

Es el mismo Artículo 27 Constitucional el que fundamenta la responsabilidad de la Nación para reglamentar la extracción y utilización de este recurso. Al respecto señala expresamente:

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las

corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

Como legislación secundaria en materia de aprovechamiento y explotación de los recursos acuíferos de la nación se tiene un importante cuerpo legislativo y reglamentario, entre las cuales destaca la Ley de Aguas Nacionales; Ley Federal del Mar; y, Ley de Pesca.

La Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en la materia, de conformidad con el Artículo 1o., tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

Es en este mismo cuerpo normativo donde aparece la figura de la Comisión Nacional del Agua (CNA) como autoridad responsable de la programación hidráulica, otorga los derechos de uso o aprovechamiento de aguas nacionales y establece las normas necesarias para otorgar concesiones o asignaciones y establece los derechos y obligaciones de los concesionarios y/o asignatarios. Esta ley cuenta con el reglamento correspondiente.

La Ley Federal del Mar, también tiene el carácter de reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, es la que establece los ordenamientos legales que rigen en las zonas marinas que forman parte del

territorio nacional y, en lo aplicable, en de éste, en las zonas marinas donde la Nación ejerce derechos de soberanía y jurisdicción.

Es precisamente la Ley Federal del Mar, la que establece y define los siguientes conceptos jurídicos:

- Mar territorial;
- Aguas marinas interiores;
- Zona contigua;
- Zona económica exclusiva;
- Plataforma continental; y,
- Plataformas insulares.

Así mismo esta ley determina los derechos y jurisdicción que la nación mexicana ejerce sobre ellos.

Por lo que se refiere a la Ley de Pesca, es este marco normativo el que delimita la actividad económica del aprovechamiento del recurso marino, bajo los principios de: pesca responsable, comprometida con la conservación y preservación de los recursos acuáticos. Así mismo, establece los regímenes de permisos y concesiones para la pesca comercial y deportiva.

Originalmente la aplicación de esta Ley fue asignada a la Secretaría de Pesca, pero por razones inexplicables (México tiene más de 10,000 Km., de costa y más de 2 millones de km. 2), de mar patrimonial, esta dependencia desapreció y su administración está a cargo de las Secretarías de Agricultura y la del Medio Ambiente. También esta Ley tiene el Reglamento correspondiente.

6.5. *Recursos Forestales*

Es También el Artículo 27 Constitucional el que establece el marco básico normativo para la explotación y aprovechamiento de los recursos forestales, que al igual que los otros recursos naturales, la propiedad original le corresponde a la Nación. Particularmente. En esta materia se destacan dos vertiente: la primera es la que define la facultad que tiene la nación de imponer las modalidades a la propiedad de los particulares; y la segunda, a la facultad del Estado de regular el aprovechamiento de los recursos forestales, con el fin de evitar su destrucción o desperdicio, en perjuicio del interés público.

Dentro de la legislación secundaria en esta materia destacan tres ordenamientos: la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; la Ley Federal de Variedades Vegetales; y, la Ley de Sanidad Vegetal.

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, regula y fomenta la conservación,

protección, restauración, producción, ordenación, cultivo manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país; asimismo, distribuye las competencias que en materia forestal le corresponden a la Federación, estados, Distrito Federal y municipios. Cuando se trate de recursos forestales cuya propiedad corresponda a los pueblos y comunidades indígenas, se estará a lo dispuesto en Artículo 2o. de la propia Constitución.

En esta materia, es la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales quien tiene bajos su responsabilidad del cuidado y administración de este recurso. Adicionalmente, existe un Consejo Nacional Forestal, quien actúa como un órgano de asesoría, supervisión, vigilancia, evaluación y seguimiento a los criterios e instrumentos de la política forestal definidos por el Ejecutivo Federal.

Por su parte la Ley Federal de Variedades Vegetales establece las bases y procedimientos para la protección de los derechos para el aprovechamiento de las variedades vegetales. Su aplicación está bajo la responsabilidad administrativa de la Secretaría de Agricultura, Gananadería, Desarrollo Rural. Pesca y Alimentación. Es también, con base en este ordenamiento, que se crea un registro de variedades vegetales. Así mismo, esta Ley regula los procedimientos administrativos de nulidad, revocación e imposición de sanciones para esta materia en particular.

La legislación secundaria en materia forestal se complementa con la Ley de Sanidad Vegetal que regula y promueve la sanidad vegetal, estableciendo y vigilando las disposiciones fitosanitarias, previniendo la diseminación de plagas. Esta Ley crea el Consejo nacional Consultivo Fitosanitario y determina los requisitos para la expedición de certificados fitosanitarios.

6.6. *Recursos Minerales*

Particularmente para México la actividad minera tiene gran relevancia; los grandes centros de población, en la época virreinal, se fundaron y desarrollaron alrededor de los centros mineros, ciudades que existen hasta la actualidad, cuyo desarrollo económico sigue dependiendo, en gran medida de esta actividad.

México es rico en recursos minerales, 28 entidades federativas tienen actividad minera, en la explotación de 47 tipos distintos de minerales, donde destacan la extracción y aprovechamiento de dos metales preciosos, catorce no ferrosos, cuatro siderúrgicos y veintisiete metálicos.

Es el Artículo 27 de la Constitución el que establece el régimen jurídico de la minería en México.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales... .

..."En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva... ".

En consecuencia con este marco normativo Constitucional, la legislación secundaria en la materia, se integra, fundamentalmente, por la Ley Minera. Que establece las condiciones para la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masa o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea susceptible de explotación minera.

Cabe destacar que esta Ley no es aplicable a la explotación del petróleo y los demás carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso y los minerales radioactivos, toda vez que estas actividades económicas cuentan con un marco regulatorio específico.

Corresponde, a la ahora, Secretaría de Economía la aplicación y vigilancia del marco normativo en materia minera, de acuerdo con el Artículo 7o. de la citada Ley Minera.

Es de particular importancia destacar que la exploración y explotación de los minerales sólo podrá realizarse mediante concesión otorgada a: personas físicas de nacionalidad mexicana; ejidos y comunidades agrarias; y, sociedades constituidas conforma las leyes mexicanas. Las concesiones de exploración tienen una duración improrrogable de seis años; y las de explotación de cincuenta.

La Ley Minera cuenta con su reglamento correspondiente.

6.7. *Tierra*

El concepto de tierra tiene muchas acepciones. Para este caso en particular, lo entenderemos bajo el principio jurídico-económico del territorio que forma parte integrante de la nación, que los economistas clásicos manejaban como sinónimo de recursos natural.

Como ya se apuntó con anterioridad, la Nación posé la propiedad originaria de los recursos naturales y, en consecuencia, también lo es del recurso que sirve como elemento esencial para las actividades primarias. También es de destacar que en este principio, se incorpora el subsuelo.

El párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, establece:

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

Bajo estos principios constitucionales, las actividades económicas primarias se desarrollan en este espacio llamado "tierra".

La historia de México se ha escrito por episodios relacionados con la propiedad, el uso y el abuso de la tierra. La Revolución Mexicana fue producto de la lucha de clase campesina por los temas vincu-

lados a ella. El tema de la tierra ha ido evolucionando, como sinónimo de lo agrario o rural y dentro de la literatura jurídico-económico se aborda bajo este concepto.

En esta materia en particular, la propia Constitución ha ido evolucionando en su contenido y alcance legal; en consecuencia, la legislación secundaria en la materia lo ha hecho también. Dentro de este marco normativo destaca:

La Ley Agraria, reglamentaria del Artículo 27 Constitucional otorga al Ejecutivo Federal la responsabilidad de promover el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional.

Esta misma legislación establece las características que deben tener los sujetos jurídicos que pueden hacer uso y aprovechamiento de la tierra.

También esta Ley regula, particularmente el destino que los ejidatarios pueden darle a sus tierras, las cuales pueden ser usadas para: asentamientos humanos; de uso común; y, parceladas. Así mismo, establece las características de cada uno de ellas y las condiciones jurídicas que deben cumplirse por parte de los ejidos para su uso y aprovechamiento, en función de las características particulares del destino económico que se les otorgue.

Por lo que se refiere a la tierra o, también llamado "suelo urbano" la legislación secundaria que lo regula, en el ámbito federal, es la Ley de Asentamientos Humanos y la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental.

6.8. *Zona Económica Exclusiva*

De conformidad con las Convenciones internacionales en la materia, la zona económica exclusiva de una Nación la constituye el área geográfica situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, donde el Estado costero goza de derechos económicos, para su uso y aprovechamiento.

En consecuencia el Estado ribereño ejerce soberanía sobre este espacio, para la conservación, exploración, explotación y aprovechamiento de todos los recursos naturales existentes.

La Zona Económica Exclusiva, no se extenderá más allá de 200 millas marinas, contadas desde la línea de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial y al Estado ribereño el corresponde determinar la captura permisible de los recursos vivos, así como de su preservación.

La delimitación y aprovechamiento de la Zona Económica exclusiva entre Estados que compartan espacios comunes o sus costas estén situados frente a frente, se realizará mediante los acuerdos correspondientes. En el caso de controversias entre Naciones, éstas se resuelven ante la Corte Internacional de Justicia.

En el caso particular de México, en el año de 1976 incorporó a su territorio bajo el concepto de zona económica exclusiva, dos millones de kilómetros cuadrados, para lo cual realizó una reforma Constitucional al Artículo 27 y a su Ley Reglamentaria en la materia: Ley Federal del Mar.

La disposición Constitucional señala:

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

Finalmente, en el Derecho Internacional, la zona económica exclusiva se reconoce como un nuevo espacio marítimo de marcado carácter económico, como su propio nombre indica, nacido en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. Su concepto, régimen y naturaleza jurídica están definidos en la Parte V de la Convención de 1982, que comprende los Artículos 55 a 75, inclusive.

Según la Convención, "la zona económica exclusiva es un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste sujeto al régimen jurídico específico establecido en esta Parte, de acuerdo con el cual los derechos y la jurisdicción del Estado ribereño y los derechos y libertades de los demás Estados se rigen por las disposiciones pertinentes de esta Convención" (Artículo 55); su anchura máxima es de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial (Artículo 57).

En esta zona, el Estado ribereño tiene: a) derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, en las aguas supra yacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos; b) jurisdicción con respecto a: i) el esta-

blecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras; ii) la investigación científica marina; iii), la protección y preservación del medio marítimo; c) otros derechos y deberes previstos en esta Convención (Artículo 56). Los derechos enunciados en este Artículo con respecto al lecho del mar y su subsuelo se ejercerán de conformidad con la Parte VI de la Convención referente a la plataforma continental (V. plataforma continental), los derechos sobre recursos vivos se reglamentan en los Artículos 61 a 73 de esta Parte (V. pesquerías).

En la zona económica exclusiva, todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, gozan de las libertades de navegación y sobresuelo y de tendido de cables y tuberías submarinos y de otros usos del mar internacionalmente legítimos relacionados con dichas libertades (Artículo 58.1).

En consecuencia, este nuevo espacio marítimo es de naturaleza *sui generis* o especial; tiene un *status* jurídico distinto del mar territorial y de la alta mar, aunque en cierto modo participa de los regímenes aplicables a los dos espacios marítimos tradicionales.

7. Resumen

El Estado Mexicano es el propietario original de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional. Así como, del subsuelo y del espacio aéreo sobre su territorio. Al mismo tiempo, tiene el derecho de transmitir su dominio a particulares, constituyendo, de esta manera, la propiedad privada. Esto significa que tiene el control absoluto sobre los recursos naturales, renovables y no renovables, con el compromiso de promover una explotación racional de los mismos bajo el concepto de desarrollo sustentable, con el fin de no comprometer el patrimonio social de futuras generaciones.

Las formas de explotación o aprovechamiento de los recursos naturales los puede realizar el Estado por sí mismo o mediante la participación de particulares, a través de diversas figuras de orden jurídico, entre las que destaca la concesión.

La Constitución Mexicana establece que la rectoría del desarrollo económico está bajo la responsabilidad del Estado y, al mismo tiempo, lo dota de instrumentos para alcanzar el fin señalado. Particularmente le reserva ciertas actividades que resultan fundamentales para la actividad económica. Es así que realiza una clasificación de las mismas en estratégicas y prioritarias y establece requisitos específicos para su explotación y aprovechamiento.

Las primeras de ellas, las llamadas estratégicas, sólo pueden ser aprovechadas por el Estado y bajo ninguna circunstancia pueden participar particulares de ninguna índole. Tal es el caso de los hidrocarburos, la energía eléctrica y nuclear entre otros.

El segundo grupo de actividades reservadas al Estado son las prioritarias, que si bien siguen bajo la propiedad de la Nación, es estas sí pueden participar los particulares, mediante concesiones, de conformidad con las leyes secundarias que para tal efecto se han emitido. Tal es el caso de los ferrocarriles, de la comunicación por satélite, entre otros.

Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales existe una extensa legislación secundaria, en muchos casos contradictoria y desactualizada, que establece las reglas de participación de los distintos agentes económicos en los procesos productivos.

Sobre la legislación secundaria relativa al aprovechamiento de recursos naturales se deben destacar las siguientes materias: Petróleo y demás hidrocarburos; energía eléctrica y nuclear; aguas nacionales, recursos forestales y minerales; los temas relacionados con la propiedad y aprovechamiento de las tierras y sobre las llamada zona económica exclusiva.

Se puede afirmar que México ha seguido una política nacionalista sobre la explotación y aprovechamiento de sus recursos naturales. Esta decisión que le ha traído, en distintas épocas, beneficios considerables, también ha recibido la crítica de que ha limitado la participación de privados en estas actividades que ha ocasionado retrasos en los programas de inversión y el desarrollo de tecnología.

8. *Actividades de aprendizaje*

1. Investigue de dónde proviene la clasificación original de los recursos naturales.
2. Cómo se clasifican los recursos naturales.
3. Cuál es la diferencia entre: desarrollo sostenible y desarrollo sustentable.
4. Establezca las similitudes y diferencias entre las llamadas áreas estratégicas y prioritarias de la economía, previstas en la legislación mexicana.
5. Formule un cuadro resumen de todo el marco normativo que le es aplicable a Petróleos Mexicanos.
6. Formule un cuadro resumen de todo el marco normativo que le es aplicable a la Comisión Federal de Electricidad.
7. Investigue y señale cuáles son las instituciones nacionales vinculadas al tema de la energía nuclear.
8. Cómo se clasifican jurídicamente las aguas nacionales.
9. Cuáles son las facultades que tiene la Comisión Nacional del Agua, para la administración de dicho recurso.
10. Determine las características y alcance de la institución jurídica de la concesión.
11. Investigue cuál ha sido la participación del gobierno mexicano en la definición de la llamada: zona económica exclusiva, en el marco del derecho internacional.

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO

FORMAS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

SUMARIO: 1. Plan Nacional de Desarrollo. 2. Promoción y fomento. 3. Orientación. 4. Regulación. 4.1. Regulación Constitucional. 4.2. Regulación secundaria. 5. Conducción total o Rectoría. 6. Los conflictos de la intervención. 7. Resumen. 8. Actividades de aprendizaje.

Como ha sido explicado, el proceso de intervención o participación del Estado en la economía, es un producto del modelo capitalista liberal del siglo XX, como un mecanismo supletorio y compensatorio de las fallas e inequidades de los modelos auto regulatorios de mercado.¹

Intervenir o participar en la economía por parte del Estado implica inducir o imponer una conducta que produzca determinados resultados, utilizando su fuerza para producir el efecto esperado, cualquiera que sea éste.

Para formalizar y legalizar esta participación del estado en la economía, ha sido necesario realizar las adecuaciones necesarias a los marcos jurídicos para dotar de legalidad sus acciones.

El caso del Estado Mexicano presenta diversas formas e intensidad para participar en la economía, dependiendo del sector o actividad económica de que se trate. El objeto del presente capítulo es el de reconocer y analizar las diversas formas en las que el Estado, a través del gobierno interviene en la economía. Como se podrá apreciar y evaluar en su justa dimensión, no es la misma participación que se lleva a cabo, por ejemplo, en la actividad turística, que en la explotación de hidrocarburos o en la regulación de los mercados financieros.

¹ El Keynesianismo es una doctrina basada en el pensamiento del economista británico John Maynard Keynes, que rechaza la visión puramente liberal, según la cual las crisis económicas son un mal necesario y que la reactivación económica depende únicamente de los mecanismos del mercado. Para Keynes, en cambio, no puede haber una recuperación económica sin la intervención del Estado. Así, para salir de la recesión, el gobierno debe reactivar la economía realizando un gasto suplementario. Así mismo, considera que la estabilidad económica es una responsabilidad del Estado. Keynes abrió el camino a una política intervencionista racional y selectiva.

Entre ejemplos extremos que arriba se han señalado, hay diversas maneras en que el Estado participa en la economía, la que podemos esquematizar como una escalera con diversos niveles que van desde la promoción y fomento, hasta la conducción total de una rama de actividad económica, pasando por la orientación y la regulación.

En el caso particular de México, existe un concepto general de orden constitucional que es la planeación económica o planeación democrática. Esto significa que la obligación estatal de conducir el desarrollo nacional se debe llevar a cabo mediante un plan económico de carácter general, en el cual debe haber una participación social y cuyo horizonte es de seis años; es decir, cada presidente de la república tiene la obligación, al iniciar su mandato, de integrar un Plan Nacional de Desarrollo que cubrirá el sexenio bajo su responsabilidad.

Este modelo mediante planes nacionales, tuvo su origen en la iniciativa del Gral. Lázaro Cárdenas del Río, quien tomando el modelo soviético de planificación centralizada y promovió el primer Plan Sexenal para los años 1934 a 1940.

Este modelo de planeación se ha continuado en nuestro país, el que ha sido impulsado o respetado, dependiendo de las decisiones políticas adoptadas por el presidente en turno.

En consecuencia, se considera que la primera forma y la más general de intervención del Estado en la economía es mediante la imposición de un "Plan Nacional de Desarrollo", obligatorio para las entidades públicas, e inductivo para los otros agentes económicos.

La intervención del Estado puede tener distintos sentidos. Puede ser orientativa, en el sentido que incentiva a la economía privada, para que ésta realice determinadas acciones. La acción del sector público sobre la economía puede tomar la forma de regulación de los distintos procesos económicos, mediante la actividad legislativa conforme el marco institucional dentro del que se desarrolla la producción, el comercio y las finanzas o mediante la manipulación y control de las variables económicas significativas que guían la iniciativa privada, a través de la política fiscal, monetaria o comercial. Así mismo, la intervención estatal puede realizarse a través de la intervención directa del sector público en la actividad económica.

A lo largo la historia el papel del Estado Mexicano se ha presentado de diversas maneras:

- Ha desarrollado el papel del Estado como gerente social de la igualdad de oportunidades, creando la estructura económica de una sociedad de bienestar que proporciona educación, salud y protección, mediante la generación de los subsidios.

- El Estado interviene en la economía para corregir situaciones de crisis.
- La intervención del Estado ha tenido como finalidad aumentar el gasto público.
- Fortalecimiento del Estado mediante las nacionalizaciones y expropiaciones de empresas; lo cual dio comienzo a la formación del sector público en las áreas claves de la economía.
- El Estado debe ser agente de cambio social y transformación económica.
- A través de la empresa pública, el Estado se vuelve en sí mismo un agente de la acumulación de capital, protagonista directo en la producción, distribución y financiamiento.
- El objetivo primordial de la intervención estatal se ha basado en el apoyo a las inversiones privadas y a la creación de infraestructura asumiendo los riesgos y promoviendo nuevas áreas de inversión.
- Ha propiciado la participación de los diversos grupos sociales en el desarrollo, mediante la elaboración de la política económica en la cual se relacionan aspectos políticos y económicos, ya que dicha política se enfrenta permanentemente a la necesidad de regular un sistema que atienda a la inestabilidad económica, social y política.
- La política económica ha sido el resultado de conflictos entre grupos y clases que tienden a consolidar, crear o disolver equilibrios político-sociales en el campo económico.
- Ha institucionalizado los procesos de política económica aprobando: objetivos, aplicando instrumentos, organizando instituciones, evaluando las acciones aplicadas, y estableciendo compromisos entre diferentes grupos sociales para procurar el equilibrio.

1. *Plan Nacional de Desarrollo*

El intervencionismo económico del Estado en general, y su despliegue bajo la forma de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, se constituyen y regulan en México de acuerdo a las normas de la Constitución, en los Artículos 3, 5, 9, 11, 31, 73 74, 89, 115, 117, 118, 123, 124, 131.

A ellos se han agregado las reformas y adiciones aprobadas en febrero de 1983 respecto a los Artículos 25, 26, 27, 28, y los incisos D), E) y F) adicionados a la fracción XXIX del 73.

Estas reformas constitucionales promovidas por el Ejecutivo Federal, así como la expedición de la Ley de Planeación, publicada el

5 de enero de 1983 han establecido los principios rectores de las actividades, las líneas generales y bases organizativas para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Para dar cumplimiento a estas disposiciones Constitucionales se promulgó una legislación de carácter secundaria, que se base en la llamada La Ley de Planeación. Misma que se organiza en siete capítulos y una sección de transitorios.

En el capítulo primero de la citada Ley, de "Disposiciones Generales", se fija el objeto de las disposiciones de la ley y sus principios básicos. La planeación nacional del desarrollo es "la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

La planeación fija objetivos, metas, estrategias y prioridades; asigna recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; coordina acciones y evalúa resultados. De conformidad con esta Ley, el Ejecutivo Federal conduce la planeación, con la participación democrática de los grupos sociales.

Este mismo ordenamiento establece el procedimiento para la aprobación del Plan. El Presidente de la República remite el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión, y sus observaciones. El presidente mencionará las decisiones para la ejecución del Plan y de los programas sectoriales al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado de la Administración Pública: remitirá a la Comisión Permanente del Congreso en marzo de cada año, el informe sobre la ejecución del plan y los programas. A estas informaciones deberán relacionarse el contenido de las Cuentas Anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal y las iniciativas de leyes de Ingresos y proyectos de Presupuesto de Egresos. Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos informarán del avance y cumplimiento de los objetivos de planeación al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del Estado de sus ramos administrativos.

La administración pública centralizada y las entidades paraestatales actúan con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

El capítulo segundo de la Ley de Planeación caracteriza el Sistema Nacional de Planeación Democrática, por el cual se llevan a cabo

los aspectos de la planeación que correspondan a la Administración Pública Federal. Las disposiciones reglamentarias normarán la organización y funcionamiento del Sistema y el proceso de planeación. Se establecen las atribuciones de la Secretaría de Hacienda; de las dependencias de la administración pública federal; de las entidades paraestatales. El presidente de la república podrá establecer comisiones intersecretariales para actividades de planeación.

A la participación social en la planeación corresponde el capítulo tercero. Las organizaciones representativas de clases, grupos e instituciones participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad, a través de foros de consulta popular, donde también participaran los miembros del Congreso de la Unión.

El capítulo cuarto define la naturaleza contenido y alcances del Plan Nacional de Desarrollo, único al cual queda reservada la categoría de Plan; de los programas sectoriales; de los programas institucionales; de los programas regionales; de los programas especiales. Para la ejecución de todos ellos, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social y ambiental correspondientes.

Los programas anuales deberán ser congruentes entre sí y regirán, durante el correspondiente año, las actividades de la administración pública federal. Aquéllos especificarán las acciones a coordinar con los gobiernos de los Estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

El Plan y los programas regionales especiales, sectoriales, institucionales, deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del presidente de la república por las entidades a cargo de los mismos. Aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la administración pública federal. Su ejecución podrá concertarse con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.

El Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y del conjunto de la población, para propiciar la consecución en la ejecución del Plan y los programas deberán proponerse a los gobiernos de los Estados, a través de convenios.

La coordinación, es tema del capítulo quinto, ya que el Ejecutivo Federal puede convenir con los gobiernos de las entidades federativas, para su participación en la planeación del desarrollo, considerándose también la participación de los municipios.

En el capítulo sexto, sobre concertación e inducción, se establece que el Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias y las

entidades paraestatales podrá concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o particulares interesados. Esta concertación se formalizará mediante contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes, de derecho público, y de competencia de los tribunales federales.

El capítulo séptimo, se refiere a las responsabilidades de los funcionarios de la administración pública federal por contravenir las disposiciones de esta ley y las que de ella se deriven en el ejercicio de sus funciones, así como las sanciones pertinentes.

2. Promoción y fomento

La promoción y fomento son las formas más elementales y recurrentes de la intervención o participación del Estado en la economía.

Como ya se ha señalado el Estado Mexicano participa e interviene en su economía utilizando diversos niveles de intensidad. El primero de ellos es lo que se conoce como la promoción y fomento. Todos los niveles de gobierno tienen entre sus fines y objetivos promover y fomentar diversas actividades que desarrollan en su calidad de autoridad, a favor de particulares o grupos sociales.

Las acciones consisten en otorgar la información y facilidades para el establecimiento de empresas o unidades productivas que generen empleo; orientar a los posibles inversionistas sobre las ventajas que tiene determinada actividad; así mismo para promover y difundir el desarrollo de los nuevos proyectos de inversión en las empresas locales; otorgar el apoyo necesario ante las autoridades de los tres órdenes de Gobierno en los trámites que realicen las empresas para cumplir con la normatividad para su instalación ó ampliación.

Otras de las actividades que lleva a cabo el Estado para promover y fomentar la actividad económica consiste en: gestionar apoyos de financiamiento accesible; de canalizarlos en programas de actualización y capacitación; fomentar instalación de cadenas productivas entre los miembros del sector empresarial; de coordinarse con otras áreas de la economía para impulsar la creación de empresas que presten servicios a la mediana y pequeña industria; de instrumentar y diseñar estrategias que impulsen el desarrollo.

La promoción y el fomento tiene como finalidad la de impulsar el crecimiento equilibrado de un municipio, región, entidad o nación, sobre la base de lo que hoy se conoce como desarrollo sustentable.

También lleva como propósito generar nuevas fuentes de empleo, mantener y consolidar las ya existentes. Atraer inversiones a determinadas actividades económicas y en general, promover el de-

sarrollo industrial, comercial, turístico, agroindustrial y de servicios, mediante el aprovechamiento de los recursos y ventajas económicas que cada nivel de gobierno ofrezca.

Un muy buen ejemplo de la actividad de promoción y fomento que realiza el Estado en favor de una determinada actividad económica es la turística.

En México, prácticamente todas las acciones que se realizan dentro del sector turismo, se llevan a la práctica por particulares y es, precisamente la labor del Estado, a través del gobierno, quien sólo se limita a realizar la promoción y el fomento de esta actividad económica.

No obstante que el turismo representa la tercera fuente de ingresos de divisas a México, sólo por detrás del petróleo y las remesas, ha sido decisión del gobierno mexicano separarse cada vez más de la participación y conducción de este importante servicio.

A continuación se transcribe el objeto que tiene la Ley General de Turismo, de cual se desprende la forma en que sólo se limita a la promoción y el fomento de dicha actividad:

Ley General de Turismo
Título Primero
Capítulo único
De las disposiciones generales

Artículo 2.- Esta ley tiene por objeto:

I. Establecer las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre el ejecutivo federal, estados, municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado;

II. Establecer las bases para la política, planeación y programación en todo el territorio nacional de la actividad turística, bajo criterios de beneficio social, sustentabilidad, competitividad y desarrollo equilibrado de los estados, municipios y el Distrito Federal a corto, mediano y largo plazo;

III. Determinar los mecanismos para la conservación, mejoramiento, protección, promoción, y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el patrimonio natural, cultural, y el equilibrio ecológico con base en los criterios determinados por las leyes en la materia, así como contribuir a la creación o desarrollo de nuevos atractivos turísticos, en apego al marco jurídico vigente;

IV. Formular las reglas y procedimientos para establecer, el ordenamiento turístico del territorio nacional;

V. Promover y vigilar el desarrollo del turismo social, propiciando el acceso de todos los mexicanos al descanso y recreación mediante esta actividad;

VI. Facilitar a las personas con discapacidad las oportunidades necesarias para el uso y disfrute de las instalaciones destinadas a la actividad turística, así como su participación dentro de los programas de turismo accesible;

VII. Salvaguardar la igualdad de género en la instrumentación y aplicación de políticas de apoyo y fomento al turismo;

VIII. Establecer las reglas y procedimientos para la creación de las zonas de desarrollo turístico sustentable, su operación y las facultades concurrentes que, de manera coordinada, ejercerán el ejecutivo federal, los estados y municipios, y en su caso el Distrito Federal en dicha zonas;

IX. Optimizar la calidad y competitividad de los servicios turísticos;

X. Impulsar la modernización de la actividad turística;

XI. Fomentar la inversión pública, privada y social en la industria turística;

XII. Establecer las bases para la emisión de las disposiciones jurídicas tendientes a regular la actividad de los prestadores de servicios turísticos;

XIII. Determinar las normas para la integración y operación del registro nacional de turismo;

XIV. Establecer las bases para la orientación y asistencia a los turistas nacionales y extranjeros, definiendo sus derechos y obligaciones, y

XV. Fomentar y desarrollar acciones para diversificar la actividad turística, todas las modalidades turísticas se consideraran como un factor de desarrollo local integrado, apoyando el aprovechamiento de las actividades propias de las comunidades.

Como se aprecia del propio texto de la Ley General de Turismo, el Estado Mexicano ha limitado a promocionar y fomentar esta actividad a favor de los particulares.

En el ámbito local, Entidades Federativas y Distrito Federal, les corresponde a las respectivas Secretarías de Desarrollo Económico, la promoción y el fomento de la actividad económica. A continuación se transcriben las facultades de la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal, previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, a manera de ejemplo sobre los límites en los cuales actúan las administraciones locales en esta materia.

Artículo 25.- A la Secretaría de Desarrollo Económico corresponde el despacho de las materias relativas al desarrollo y regulación de las actividades económicas en los sectores agropecuario, industrial, comercial y de servicios.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

I. Establecer las políticas y programas generales en materia de desarrollo, promoción y fomento económico, así como formular, con-

ducir, coordinar y evaluar los programas sectoriales y delegacionales correspondientes;

II. Formular y ejecutar los programas específicos en materia agropecuaria, industrial, de comercio exterior e interior, abasto, servicios, desregulación económica y desarrollo tecnológico;

III. Fomentar la creación de empleos, promoviendo la adopción de medidas de simplificación, fomento e incentivos de la actividad productiva, incluyendo el establecimiento de parques y zonas industriales, comerciales y de servicios;

IV. Proponer al Jefe de Gobierno los mecanismos de coordinación interinstitucional, que permitan incentivar el desarrollo y la inversión productiva;

V. Promover y coordinar los programas de promoción del comercio exterior y la inversión extranjera en los distintos sectores de la economía de la Ciudad de México;

VI. Promover, orientar y estimular el desarrollo y modernización del sector empresarial de la Ciudad de México y coordinar las acciones de otras dependencias en esta materia;

VII. Prestar a las delegaciones la asesoría y apoyo técnico necesario para la ejecución de las acciones del Programa de Fomento y Desarrollo Económico en su jurisdicción, así como la coordinación de las acciones que de manera particular desarrollen las áreas de fomento económico de las delegaciones;

VIII. Organizar, promover y coordinar la instalación y seguimiento de consejos de fomento a las empresas, en materia de inversión y desarrollo económico para incentivar las actividades productivas;

IX. Establecer, conducir y coordinar los mecanismos de apoyo al sector empresarial, incluyendo el respaldo financiero, asesorías, asistencia técnica, entre otros, a través de diversos instrumentos para apoyar la actividad productiva;

X. Actuar como órgano coordinador y enlace con las cámaras, asociaciones y representaciones del sector empresarial, con la banca de desarrollo, cooperativas, sector social y otras instancias que coadyuven al desarrollo económico de la Ciudad;

XI. Presidir los comités técnicos, comisiones y órganos de fomento establecidos para el desarrollo económico de la Ciudad;

XII. Proponer y establecer en coordinación con la Oficialía Mayor el marco de actuación y normatividad de las ventanillas de atención al sector productivo;

XIII. Instrumentar la normatividad que regule, coordine y dé seguimiento a los subcomités de promoción y fomento económico delegacional;

XIV. Mantener la consulta permanente con los organismos y asociaciones representativos del sector productivo sobre aspectos relevantes, que tengan impacto y permitan incentivar la actividad

económica, con el fin de captar propuestas y sugerencias de adecuación a la política y programas de fomento;

XV. Proponer acciones con base en estudios y programas especiales, sobre la simplificación y desregulación administrativa de la actividad económica;

XVI. Atender, en coordinación con la Oficialía Mayor, las ventanillas y centros de gestión y fomento económico, establecidos en las distintas Cámaras, Asociaciones, Colegios y Banca de Desarrollo;

XVII. Formular y proponer, en el marco de los programas de desregulación y simplificación administrativa, las acciones que incentiven la creación de empresas, la inversión y el desarrollo tecnológico, fortaleciendo el mercado interno y la promoción de las exportaciones;

XVIII. Establecer y coordinar los programas de abasto y comercialización de productos básicos, promoviendo la modernización y optimización en la materia;

XIX. Promover la realización de ferias, exposiciones y congresos, de carácter local, nacional e internacional, vinculadas a la promoción de actividades industriales, comerciales y económicas en general, y

XX. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Esta forma de intervención del Estado en la economía: la promoción y el fomento resulta ser la más elemental manera de participar en la conducción económica. Determinados sectores como el turístico y los niveles de gobierno a nivel local carecen de instrumentos y mecanismos legales para hacer la participación gubernamental más eficaz.

3.Orientación

La orientación es otra de las formas en que un Estado puede participar o intervenir en la economía. Esto quiere decir, en concreto, qué tipo de acciones toma el gobierno para fortalecer determinada actividad productiva, sector, o región de un país.

Los gobiernos disponen de diversos instrumentos para orientar los recursos financieros, humanos, fiscales tal o cual actividad que resulte conveniente para sus fines sociales, económicos y por qué no, también a los políticos.

Sin llegar al nivel de intervenir, en la orientación economía el Estado se limita a desempeñar un papel de "facilitador" del crecimiento económico, dando o creando las facilidades necesarias, a nivel macroeconómico, para que otros agentes económicos —sociales o privados— desarrollen las funciones productivas en forma directa.

Entre estas tareas macroeconómicas destacan: la creación de infraestructura; el equilibrio de las finanzas públicas; el manejo de las tasas de interés; políticas de fomento; direccionamiento del gasto público; entre otras.

El caso de México es muy ilustrativo. Se puede afirmar que desde el final de la revolución social del siglo XX, el Estado Mexicano ha orientado la actividad económica hacia un modelo que le resultara conveniente.

Se debe destacar que el instrumento orientador más utilizado y de mayor eficacia para el gobierno mexicano lo ha constituido el llamado "gasto público", es decir, el destino que se le asigna a distintas dependencias, entidades federativas, programas especiales, entre otros rubros. No es casual que todos los años la gran discusión en la Cámara de Diputados se refiera al destino de los recursos federales; situación que se repite en las 32 entidades federativas, ya que es el presupuesto de egresos el que mayor influencia tiene en la orientación de la actividad económica; ya que no sólo distribuye los recursos económicos; sino también capacidades políticas de decisión.

En la historia de México del siglo XX se pueden identificar con absoluta claridad las tendencias orientadoras del Estado en materia del desarrollo económico. Los esfuerzos de las decisiones económicas de los caudillos: Carranza, Obregón, Calles y Cárdenas llevaban como fin orientar una economía que se construyera con base en un mercado interno, una creciente clase media con capacidad de compra y una autosuficiencia en productos primarios.

Una segunda orientación económica en el siglo XX en México, a partir de decisiones políticas fue la del presidente Miguel Alemán, quien se planteó y logró la viabilidad de construir un sector industrial nacional, que desarrollara su propia tecnología y abasteciera a su propio mercado interno, protegido por medidas arancelarias.

Otras decisiones orientadoras fueron las de los entonces presidentes Echeverría y López Portillo, quienes basaron su modelo económico básicamente en los recursos que se recibían por exportaciones petroleras.

El más reciente modelo orientador de la economía mexicana fue producto de las administraciones federales de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, quienes apostaron a crear un modelo exportador dentro de mecanismos de libre mercado.

Ahora bien, la pregunta es qué tipo de acciones se realizan, qué tipo de decisiones se toman para orientar una economía en general o algunos sectores en particular a determinados fines.

Para ello el Estado mexicano dispone de diversas herramientas legales y técnicas para lograr estos fines. En el siguiente apartado del

presente capítulo se estudiarán las formas de regulación de diversas actividades económicas que al Estado le interesa o conviene conducir.

La política fiscal, es uno de los instrumentos más eficaces para orientar la economía en tal o cual sentido. Simplemente el modelo exportador e importador por el cual México transita se debe a la liberación de impuestos o aranceles al comercio internacional con las naciones con las que México tiene tratados de libre comercio. La economía mexicana tiene una orientación económica liberal, como consecuencia de la política fiscal que se aplica a todas las operaciones con el extranjero, lo que convierte más atractivo importar mercancías y servicios que producirlos en México; ahora, también es cierto que el potencial exportado se ha incrementado exponencialmente en los últimos años.

Otra de las políticas mexicanas que han determinado la orientación de nuestra economía han sido la política monetaria de Banco del México, la cual se ha encargado, en ocasiones de manera muy drástica, de mantener bajos niveles de la inflación para hacer atractivo el mercado mexicano en sus relaciones comerciales con otras naciones.

Además se puede destacar en las políticas orientadoras hacia el sector externo el auge de la industria maquiladora en el norte de México, que ofrecen mano de obra calificada y de bajo costo.

Por lo tanto, se puede observar que la participación orientadora del Estado mexicano hacia ciertos fines la realiza mediante la aplicación de diversas políticas que conjuntamente determinan una orientación definida para la nación entera, una entidad en particular o una región específica.

El ejemplo reciente más claro y contundente de las mediadas orientadoras de la economía mexicana han sido: el ingreso de México al GATT, la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el ingreso de nuestro país a la OCDE, entre otras muchas que ha definido la orientación económica de nuestro país.²

4. Regulación³

4.1. Regulación Constitucional

En las sociedades modernas, todos los Estados participan, en mayor o menor grado, en sus respectivas economías, la forma más

² En el Capítulo XIII de esta obra se estudiarán los principales tratados comerciales que México ha suscrito y están vigentes en materia de comercio internacional.

³ En la preparación de este apartado sobre la Regulación económica del Estado Mexicano, se tomaron como base una serie de Artículos elaborados por el Dr. Diego Valadéz, aparecidos en la revista *ECONOMIAunam*, bajo el título "La función Constitucional del Regulación Económica"

frecuente y abundante es a través de los mecanismos de regulación; es decir, se establecen normas jurídicas de diversos grados para conducir los procesos económicos. En realidad es un reconocimiento tácito a las imperfecciones y desigualdades que genera el modelo capitalista de mercado, lo que obliga a los gobiernos a intervenir con medidas de orden jurídico para resolver y subsanar estas inequidades, lo mismo en la competencia económica que en la distribución del producto.

En el caso de México, en particular, las obligaciones y facultades que tiene el Estado para regular la actividad económica subyacen en el contenido de numerosos preceptos constitucionales.

La regulación económica en México, como facultad gubernamental, ha transitado de una creciente participación en la producción y distribución de bienes y de servicios al ser simple promotor o espectador en muchas ramas económicas.

El Estado no sólo ofrecía satisfactores para algunas necesidades de la sociedad; también se convertía en el empleador más importante del país. Esto sucedía así por las inversiones en infraestructura y por la absorción progresiva de numerosas empresas privadas en mala situación, para evitar el riesgo de su cierre y la consiguiente generación de desempleo. Durante décadas el llamado "sector paraestatal" creció de una manera exorbitante, distrayendo la atención de los gobernantes y los recursos generados por los ingresos públicos.

En esos años, la regulación económica tenía dos vertientes: las facultades reguladoras que el ordenamiento jurídico atribuía a los órganos del poder, en relación con la actividad económica de los particulares y la intervención directa de esos órganos en la vida productiva, a través de la gestión de empresas, del sistema de subsidios y de la concesión de créditos.

Esta intervención alcanzó su punto máximo con la estatización de la banca, en 1982, mediante una adición al Artículo 28 constitucional. La decisión produjo un efecto adverso de considerable magnitud y fue derogada y revertida esta decisión en 1990.

A partir de entonces, la participación del Estado en la economía se ha ido desmantelando progresivamente, una parte importante de las instituciones que le daban una participación voluminosa en la vida económica y en consecuencia, se hizo necesario adoptar lo que, coloquialmente, se denominó "capítulo económico" de la Constitución, integrado por los preceptos que fueron reformados en 1983: los Artículos 25, 26, 27 y 28.

La función reguladora de la economía se desarrolló de manera paralela a la de estabilización social. La necesidad de disponer de

recursos y la conveniencia de orientar la economía se complementaron durante décadas.

Proveer a la población de una amplia gama de prestaciones sociales, ofrecer empleo, facilitar créditos y garantizar los precios de los productos agrícolas, eran acciones que requerían de un aparato de gestión económica que sólo la Constitución podía estructurar. De otra suerte, los particulares habrían contado con la posibilidad de ejercer acciones de naturaleza judicial, para sustraerse del control gubernamental.

La regulación económica tenía, también, otras motivaciones. Puede incluirse en este rubro lo relacionado con el combate a la corrupción. Las desviaciones de la conducta de los funcionarios generaban incertidumbre en el sector privado, incrementaban los costos de transacción, aumentaban la resistencia ante la acción del Estado en el ámbito económico, desprestigiaban al gobierno y encarecían sus acciones de prestación. Con el propósito de establecer mecanismos de control sobre los funcionarios, de manera paralela a los preceptos de orden económico fueron reformados el título cuarto de la Constitución, en materia de responsabilidades y el Artículo 134, para depurar el manejo de los recursos económicos de que disponen las autoridades federales.

Desde el punto de vista histórico, el primer instrumento regulador de la economía que la Constitución ofreció al gobierno fue el Artículo 131. En su versión original de 1857, ese precepto ordenaba la abolición de las alcabalas y aduanas interiores en el país a partir del 1º de junio de 1858.

Sucesivas reformas fueron aplazando ese objetivo, en clara contravención de los propósitos originales, acentuando la imagen de debilidad institucional del Estado mexicano.

La importancia del segundo párrafo del Artículo 131 es crucial, en tanto que faculta a los órganos del poder para adoptar medidas restrictivas en relación con el comercio exterior; a pesar de los tratados internacionales suscritos por México. La jerarquía de las normas, establecida por el Artículo 133, deja a salvo esa facultad reguladora suprema.

Son muchos los campos de actividad económica donde el Estado Mexicano tiene una fuerte presencia reguladora, de entre los cuales se destacaran los siguientes:

Energéticos

En este rubro se incluyen los hidrocarburos y la energía eléctrica. La cuestión de los hidrocarburos se advirtió desde el Constituyente

de 1917. Pocos días antes de que culminara ese Congreso, el 25 de enero, un grupo de diputados presentó un proyecto de Artículo 27, conforme al cual el "petróleo o cualquier carburo de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso..." sólo podría ser explotado mediante concesiones reservadas a los mexicanos o a quienes, siendo extranjeros, aceptaran ser considerados como mexicanos, renunciaran expresamente a la protección de sus gobiernos y se sujetaran sin reserva alguna a las leyes mexicanas. Esta iniciativa no prosperó en sus términos, y en el Artículo 27 sólo quedó una referencia a las concesiones para explotar "combustibles minerales".

Las presiones internacionales se dejaron sentir y culminaron con la Ley del petróleo de 1925, que dio lugar a interpretaciones divergentes. Algunos entendieron que otorgar o no esas concesiones era una facultad potestativa; otros se inclinaron por considerar que el Estado se encontraba obligado a otorgar las concesiones a quienes cumplieran con la condición de acogerse a la legislación nacional.

Numerosos casos llegaron a la Suprema Corte de Justicia, que resolvió de manera contradictoria. En 1934, por ejemplo, sentenció que "al facultarse al gobierno federal para otorgar concesiones (...) no se le ha impuesto una obligación, sino que se le ha dado una facultad potestativa"; un par de años más tarde otra ejecutoria modificó ese criterio al señalar: "No es exacto que sea potestativo para el Ejecutivo de la Unión, el otorgamiento de concesiones para la exploración y explotación del subsuelo, pues la parte respectiva del Artículo 27 no da a entender que las concesiones puedan o no otorgarse al arbitrio del Ejecutivo, sino sencillamente que no podrán otorgarse a las personas que no llenen las cualidades de dicha disposición". Hoy nadie se atrevería a afirmar que el otorgamiento de una concesión es obligatorio, pero durante varios años fue un tema controvertido. Tal era la situación de vulnerabilidad, frente a las presiones extranjeras, que México padecía.

Cuando el presidente Lázaro Cárdenas, después de la expropiación, propuso la reforma al Artículo 27 Constitucional, advirtió que con sólo modificar la ley reglamentaria se habría alcanzado el mismo objetivo, pues las bases para la protección de los intereses nacionales ya estaban en la Constitución. Pero reconoció, también, que era necesario "obrar con gran cautela". Esto significaba tomar providencias para evitar que, en el futuro, nuevas presiones externas subordinaran los criterios del Estado Mexicano. Cuando anunció esa reforma, en su informe del 1º de septiembre de 1938, el presidente reiteró que la "actitud asumida por las empresas extranjeras imposibilitaba la defensa y la conservación de la riqueza contenida en los yacimien-

tos", y que por lo mismo se proponía "que sea el Estado el que tenga el control absoluto de la explotación petrolífera".

La Corte señaló reiteradamente que, en 1917, el Artículo 27 constitucional había nacionalizado el petróleo; y esto era cierto, en tanto que reservó su explotación a los mexicanos o a los extranjeros que aceptaran ser considerados como nacionales; por ende, lo que se produjo mediante la reforma a ese precepto, que entró en vigor en 1940, fue la estatización de los procesos de extracción de hidrocarburos. Esto es comprensible, en tanto que las presiones internacionales habían desbordado a las instituciones nacionales; en México no había inversores nacionales con la capacidad económica para solicitar concesiones en materia de energéticos, de manera que la situación era altamente desventajosa para el país.

La administración de los recursos petroleros y del gas sigue siendo la fuente de recursos que moviliza financieramente al aparato gubernamental. La disposición de los ingresos procedentes del petróleo alcanza niveles incompatibles con la administración de una empresa sana. Un sistema fiscal muy complejo grava los ingresos del organismo petrolero PEMEX, con el equivalente a 60% de sus ingresos. La empresa petrolera es la principal fuente tributaria del Estado mexicano, con lo que se produce una significativa dependencia de las finanzas públicas, y de la economía en general, en relación con el petróleo.

Esa situación anómala, no puede atribuirse a lo dispuesto por la Constitución en materia de hidrocarburos. La norma se limita a determinar la propiedad nacional de los recursos energéticos, y la exclusividad del derecho a su exploración y explotación. La administración de la empresa, en cambio, no tiene por qué responder a directrices distintas de las que se aplicarían en cualquier otro caso, apegadas a las mejores prácticas identificables en la materia.

En cuanto a la energía eléctrica, la Constitución atribuye a la nación (debe entenderse al Estado) la exclusividad de generarla, conducirla, transformarla, distribuirla y abastecerla, cuando tiene por objeto "la prestación de servicio público".

Esta disposición fue adicionada a la Constitución en 1960, durante las celebraciones del cincuentenario de la Revolución de 1910. En cuanto a los efectos prácticos, la industria eléctrica había sido absorbida por el Estado, y se consideraron las ventajas de mantenerla, constitucionalmente, en esas condiciones.

La adición al Artículo 27 se produjo con posterioridad a la incorporación estatal de la industria eléctrica. Los programas de elec-

trificación formaban parte de las acciones de gobierno, por lo que se advirtieron las ventajas de la gestión directa de esa industria. Además, también se convertía en un instrumento muy poderoso para estar en condiciones de ventaja cuando hubiera necesidad de negociar con el sector privado. Tener la exclusividad de la industria eléctrica representaba disponer de un elemento fundamental para regular la vida económica del país.

Antes de la nacionalización de la industria eléctrica, en 1960, más de 40% de la energía era generada por diversas empresas extranjeras, cuya actividad se centraba en los núcleos urbanos y cuyas tarifas representaban costes muy desiguales para los consumidores.

Esta situación afectaba a la población rural, marginada de los programas de electrificación, y encarecía la producción industrial. La nacionalización, en estos términos, fue una decisión acogida con satisfacción, lo mismo por los sectores más desfavorecidos que por los económicamente más poderosos, máxime que no fueron afectados capitales nacionales. Desde un punto de vista político, se trató de una acción gubernamental de gran éxito. A partir de la nacionalización, la agencia estatal tuvo una considerable repercusión en la industrialización del país; entre 1960 y 1970 la capacidad instalada se triplicó, con efectos inmediatos en el empleo y en el nivel de vida de los mexicanos.

Banca Central

Uno de los más importantes instrumentos de que dispone el Estado para influir en la vida económica es la banca central. En su texto original la Constitución sólo disponía que el gobierno federal determinara de manera exclusiva la acuñación de moneda y la emisión de billetes, en este último caso a través de un banco controlado por el propio gobierno.

Cuando estalló la Revolución, México disponía ya de un sistema monetario centralizado. El Artículo 28 de la Constitución de 1857 facultaba al Estado para emitir moneda, de manera exclusiva. Con fundamento en esa disposición, el Congreso estableció diversas casas de moneda en las que, sin embargo, quedó aceptada la práctica de que los particulares llevaran sus metales, oro y plata, para la consiguiente acuñación de monedas.

La ley monetaria de 1905 relevó a las casas de moneda de la obligación de acuñar moneda con el metal presentado por particulares, y determinó que la emisión de moneda quedaría reservada al gobierno. Asimismo, facultó al presidente para fijar el tipo cambiario de las monedas extranjeras. Ese mismo año quedó instalada la Comisión de Cambios y Moneda, como órgano colegiado presidido por

el secretario de hacienda, e integrado por nueve vocales, de cualquier nacionalidad, que debían ser representativos de la banca y del comercio. Esa Comisión tenía a su cargo fijar la cantidad de piezas monetarias que debían ser acuñadas. De esta forma, una atribución conferida al gobierno, quedaba compartida en cuanto a su ejercicio, por decreto presidencial, con los particulares, nacionales o extranjeros. Sea como fuere, estaban ya sentadas las bases para que el Estado ejerciera un control exclusivo sobre la emisión de moneda.

Es comprensible que se haya producido un gran desorden monetario con motivo de la guerra civil. La necesidad de proveer de circulante a la población, y de pagar a las tropas en conflicto, justificaba la emisión de billetes. El banco previsto por el Artículo 28 como un instrumento adecuado para encauzar el sistema monetario, tardó para quedar formalmente estructurado.

El establecimiento del Banco de México resultó muy oportuno. La primera posguerra mundial había traído una secuela de crisis financieras a lo largo del mundo, que incluyó una aparatosa inflación en Alemania a partir de 1919, y una conocida crisis financiera en Estados Unidos, en 1929.

Si a este panorama se suma que México vivía también un prolongado conflicto, que se extendió casi hasta el fin de la década de los años treinta, se podrá valorar la importancia que tenía para la regulación de la economía, el contar con un banco único de emisión. La etapa previa a la segunda gran guerra, el prolongado desarrollo de las acciones bélicas y el traumático período de posguerra, también tuvieron efectos sobre la economía mexicana, en especial por un fenómeno inédito que consistía en la inesperada llegada de voluminosos capitales extranjeros. El Banco de México desempeñó un papel crucial para proteger el poder de compra del salario, la capacidad crediticia y la estabilidad financiera del país.

Las facultades del Banco estaban sujetas a las decisiones gubernamentales, como disponía la Constitución. Esta circunstancia no le permitió adoptar medidas para evitar los descalabros sufridos por las finanzas nacionales en las décadas de los años setenta y ochenta. De esa experiencia adversa resultó la reforma constitucional de 1993, que le dio autonomía al Banco. Conforme al nuevo texto del Artículo 28, el Banco es autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración interna, y ninguna autoridad puede ordenarle conceder financiamiento.

Con esa reforma, la función de regulación económica desempeñada por el banco central queda sustraída a las decisiones políticas del aparato estatal y adquiere un perfil eminentemente técnico.

Presupuesto y endeudamiento:

Las disposiciones reglamentarias relacionadas con el ingreso y el gasto reflejan una función clave de los sistemas constitucionales. La génesis misma de esos sistemas está vinculada con el tema presupuestal.

Para el ciudadano no siempre es perceptible la actividad coactiva del aparato estatal, que suele identificarse con actos específicos de naturaleza represiva. Sin embargo, la función coactiva que afecta de manera más extendida y constante a la población corresponde a la de orden económico. El sistema exactor opera de manera continua y no implica la imposición de una sanción ni de una amenaza de castigo. El Estado obedece a una necesidad recaudatoria ininterrumpida, cuyo ejercicio no depende de la conducta de la población ni del talante de los gobernantes. La obligación de pagar es permanente e inexcusable.

La regulación de la función recaudatoria fue una de las más importantes causas generadoras de los sistemas constitucionales.

En Inglaterra y en Francia los procesos de formación de los Estados nacionales se dan a partir de los temas tributarios y presupuestales.

Esos temas se relacionan directamente con las decisiones del Estado en materia tributaria y de gasto. El sistema representativo se construyó en torno a las facultades de los congresos y de los parlamentos, en cuanto a una gama de autorizaciones que comprende el cobro de impuestos, la erogación de los recursos públicos, el control del gasto y, más recientemente, la obligatoriedad de aplicar la totalidad de los recursos a las partidas asignadas por los órganos de representación política. Esta ha sido, asimismo, la zona de mayor resistencia por parte de los gobiernos.

En México, las disposiciones constitucionales no han registrado variaciones drásticas en esta materia. Los cambios más significativos operados desde 1917 tienen que ver con la regulación de la deuda pública y con el control del gasto.

Para prevenir un endeudamiento que pudiera suponer un riesgo para el país, las constituciones nacionales han atribuido al congreso la facultad de aprobar sus montos. La de 1857 le daba, además, la atribución de reconocer y de ordenar el pago de la deuda nacional. Las traumáticas experiencias de las intervenciones extranjeras en México, y en el resto del hemisferio, hacían de éste un tema muy sensible que merecía ser considerado como un aspecto importante de la norma suprema. Sin cambio alguno, el precepto fue incorporado por el Constituyente de Querétaro como fracción VIII del Artículo 73.

En tanto que la práctica del endeudamiento público excedió lo dispuesto por el precepto original, en 1946 se le introdujo una adición que dejaba en manos del presidente una herramienta crediticia

susceptible de ser utilizada en los casos extremos previstos en el Artículo 29. Otra adición, de 1993, obedeció a la intención de impedir que, por la vía de la deuda pública, se pudiera incurrir en déficit y, al mismo tiempo, ofrecía flexibilidad para que el presidente pudiera contraer deuda. El nuevo párrafo de la misma fracción del Artículo 73 determinó que los montos de endeudamiento debían quedar incorporados en la ley de ingresos.

Las exigencias de la regulación económica con motivo de la crisis de diciembre de 1994, empero, llevaron a la adopción de medidas al margen de la Constitución. El préstamo de emergencia que autorizó el gobierno de Estados Unidos y las medidas del rescate bancario representaron un endeudamiento contraído en contravención de la disposición constitucional adoptada apenas unos meses antes.

El control del presupuesto, por otra parte, tiene un efecto múltiple en la vida económica del país. Es ése el instrumento que asegura que las erogaciones se adecuen a lo previsto por la autorización de gasto dictada por el Congreso; pero es también el que evita las prácticas de corrupción en el uso o en la aplicación de los recursos públicos. Cuando los montos de los recursos desviados alcanzan la magnitud que han llegado a presentar en México, la aplicación de controles tiene implicaciones en la moral pública y en la economía nacional.

En 1917, la disposición del Artículo 74, relacionada con la Contaduría Mayor, era muy escueta. Permaneció así por décadas, hasta su reforma en 1999, cuando las facultades de control por parte del órgano superior de fiscalización fueron ampliadas. El Artículo 79 desarrolló, de manera extensa, la organización y el funcionamiento de ese órgano de la Cámara de Diputados. La suma de facultades que la Constitución le confiere permite que ese órgano auditor desempeñe una actividad con inequívocas repercusiones en la economía del país.

La elaboración del presupuesto tiene consecuencias jurídicas, políticas y, sin duda, económicas. De ahí que sean tan relevantes las disposiciones constitucionales concernientes al período y a la forma de su elaboración, y que resulte asimismo de trascendencia el problema suscitado en diferentes momentos, del veto presidencial en relación con el presupuesto.

El propósito del veto no es precipitar una crisis institucional y la insolvencia nacional. El veto tiene por objeto mantener una relación de equilibrio entre el gobierno y el Congreso.

Al margen de las motivaciones teóricas o prácticas del veto, en México se trata de una institución con la que, por la nueva relación entre los órganos del poder, nos tendremos que familiarizar. En cuanto al veto del presupuesto, considero que será conveniente que en el futuro se establezca su procedencia, como parte de una relación

de controles más eficaz entre los órganos del poder; pero mientras esto no ocurra, es inaplicable en el sistema constitucional mexicano.

La Constitución establece que el presupuesto tiene una vigencia anual, de manera que una vez concluido el período de vigencia del presupuesto, el gobierno no puede disponer de los ingresos para realizar cualquier tipo de erogación. Si lo hiciera, los funcionarios incurrirían en responsabilidades.

El Artículo 75 dispone que: "La Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo". Esto significa que cuando no hay presupuesto es constitucionalmente imposible hacer pago alguno por concepto de salarios, de servicio de la deuda, de adquisiciones o de contratos de obra. Sólo se admite la excepción de prorrogar los efectos del presupuesto anterior en la hipótesis del Artículo 75, pero incluso en este caso no se trata de un caso en el que no exista presupuesto, sino en el de que habiéndolo, se haya omitido fijar la remuneración correspondiente a un cargo.

Suponiendo que esta norma fuera interpretada en un sentido muy amplio, para que se pudieran pagar salarios conforme al presupuesto anterior, aún no habiendo nuevo presupuesto, de cualquier forma no cabría la posibilidad de cubrir los otros rubros contemplados en el presupuesto, incluidas las obligaciones contractuales con acreedores, proveedores y constructores.

En los sistemas constitucionales donde es posible vetar el presupuesto (por ejemplo en Brasil, Colombia o Alemania), existe la reconducción presupuestal, de manera que cuando se veta el nuevo presupuesto, se sigue aplicando el del ejercicio anterior. En México esta opción no existe actualmente, aunque sí existió durante los primeros lustros de vigencia de la Constitución.

4.2. *Regulación secundaria*

La intensa participación del Estado Mexicano en la economía dio lugar a que se hablara de un sistema de economía mixta. Se ha entendido que este tipo de sistema se caracteriza por la participación simultánea de la empresa privada y pública en el proceso económico, o bien por la planificación de la economía o la alta incidencia de las decisiones gubernamentales en el control de determinadas actividades.

La expresión "economía mixta" comenzó a utilizarse a raíz de las medidas adoptadas enseguida de la crisis económica de 1929 en Esta-

dos Unidos, y en un principio se asoció con el vigoroso desarrollo que los sindicatos tuvieron en esa época en Estados Unidos y en Europa. El uso del concepto se generalizó a partir de la segunda posguerra. En México, pese al desmantelamiento del aparato paraestatal, y a las medidas restrictivas del gasto público, siguen presentes los elementos que permiten identificar un sistema de economía mixta, en especial por la poderosa presencia del Estado en el ámbito de los energéticos.

Si bien es cierto que el Estado Mexicano ha limitado su participación activa en los ámbitos productivos, salvo aquellos que por mandato Constitucional debe mantener, su presencia regulatoria se ha incrementado sustancialmente.

El tema de la protección a los consumidores ha llevado al Estado a promulgar una serie de disposiciones regulatorias, entre las que destacan la creación de mecanismos de defensa y representación de éstos frente a los proveedores de bienes y servicios, mediante una Ley Federal de Protección al Consumidor y una Procuraduría.

Así mismo, en relación con los servicios bancarios, financieros y de operaciones bursátiles, el Estado se ha visto obligado a crear instituciones y mecanismos de control que disminuyan los riesgos de que los bancos, banqueros y corredores de bolsa lleven al país a nuevas crisis como producto de la discrecionalidad con la que se manejan estas empresas. La Comisión Nacional de Valores y La Comisión Nacional Bancaria son las encargadas de aplicar la regulación en sus respectivos ámbitos de competencia.

Otro tema que destaca en materia de regulación es el que se refiere a la competencia económica. Con el nuevo marco legal que opera en México, como consecuencia de los tratados de libre comercio, este país se ha visto obligado a crear y mantener una estructura institucional —Comisión Federal de Competencia— para aplicar una Ley Federal de Competencia Económica, que combate las prácticas desleales y monopolísticas.

No se puede dejar de señalar que la capacidad reguladora del Estado Mexicano está prácticamente en todos los sectores y actividades de la economía. El gobierno mexicano tiene una extensísima regulación relacionada con el sector primario de la economía. La agricultura, ganadería, pesca y silvicultura se encuentran sobre normadas por disposiciones legales y reglamentarias que se vuelven, en la práctica, imposibles de cumplir. No sucede lo mismo con los sectores extractivos, de transformación y de servicios, en los que si existen grandes omisiones o lagunas legales.

En fin, la presencia del Estado Mexicano en la Economía se aprecia sobremedida en su capacidad regulatoria, atinada en ocasiones, pero con problemas de equilibrio sistémico y de eficacia, en otras.

5. *Conducción total o Rectoría*

1983 fue un año decisivo para el modelo económico mexicano. Se tomó la decisión de abandonar el esquema de economía cerrada, con un mercado interno creciente, para dar paso al modelo Neoliberal que se imponía a gran velocidad en el mundo occidental. La apertura de mercados, la desregulación arancelaria, el libre tránsito de mercancías, capitales y personas eran modalidades que se imponían en las economías modernas.

México, no se mantuvo al margen de esta tendencia y dio pasos en ese sentido, para convertirse en el campeón mundial del libre comercio. Sus etapas fueron las siguientes: incorporación al GATT, reforma constitucional, inscripción al OCDE y, sobre todo la suscripción de los tratados de libre comercio, destacando por su importancia el TLCAN.

En 1983, la Constitución incorporó el neologismo rectoría del Estado y del desarrollo nacional, para denotar "dirección", "poder" o "autoridad" en materia económica.

Se trató de una decisión política para facilitar la adopción de algunas normas necesarias para la planificación indicativa o no vinculante. El sentido etimológico de la expresión permitió que la función de esta reforma tuviera una naturaleza múltiple. Por un lado se enviaba un mensaje a los inversores nacionales y extranjeros en cuanto a que el Estado se estaba imponiendo límites y reglas en su participación; por otra parte, se satisfacían algunas expectativas en el sentido de dotar al poder político de instrumentos para orientar la economía nacional; adicionalmente se disponía de un instrumento de control, en manos del presidente de la república, sobre los demás órganos del poder político, federales y locales.

Por rectoría del Estado se entiende la capacidad jurídica del mismo para conducir la actividad económica del país. El texto constitucional se explica por sí mismo.

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.⁴

La responsabilidad de la rectoría del desarrollo nacional por el Estado mexicano es una figura jurídica, de gran impacto económico

⁴ Art. 25, primer párrafo.

que se incorpora en la Constitución mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983.⁵

En efecto, a consecuencia de esta reforma constitucional se modificaron integralmente los textos de los Artículos 25 y 26 de la Constitución (su contenido original paso a formar parte del 16, párrafos tercero y cuarto), además se introdujeron reformas importantes en los Artículos 27, 28 y 73. De esta manera se integró lo que algunos designan como “el capítulo económico de la Constitución”, aunque en estricto sentido, como ya se señaló, dicho capítulo no existe como tal. No obstante es preciso reconocer que en estos preceptos se encuentran, efectivamente los conceptos paradigmáticos que definen y regulan la actividad económica de nuestro país.

Desde mediados del periodo presidencial de 1976-1982, se empezó a demandar la integración de un capítulo económico de la Constitución, pues se tenía la impresión de que el Estado no reconocía límites, ni contaba con criterios definitorios de la naturaleza, objetivos y alcances de su intervención en la actividad económica; razón que hacía necesaria una definición para que la sociedad pudiera saber que se podía esperar de una intervención estatal.

Queda claro, en consecuencia, que la rectoría estatal del desarrollo es una figura jurídica estrechamente vinculada con la intervención del Estado en la economía.

La intervención del Estado en la economía es una figura sujeta a una interesante polémica sobre la cual no se ha logrado un consenso, quizá no se han aclarado suficientemente las bases y elementos del debate.

Por lo tanto, se debe comprender que la intervención del Estado en la economía es la facultad que tiene el Estado para participar directamente en los procesos económicos de producción, distribución y comercialización de mercancías, es decir, de bienes y servicios.

En este sentido, podemos distinguir dos grandes formas de intervención estatal en la economía: la indirecta y la directa.

La intervención indirecta del Estado en la economía se manifiesta a través del ejercicio de la actividad normativa —reguladora— del Estado, para conducir, condicionar, estimular o restringir la actividad económica que realizan los particulares. En el Estado democrático liberal clásico, característico del siglo XIX, en Occidente, ésta es la manifestación tradicional del Estado en la vida social. Bajo esta estructura de organización política, el Estado se preocupa por sentar las bases jurídicas que permitan el libre desarrollo de una economía de mercado, en la que se puedan manifestar, con la mayor nitidez

⁵ "D. O." de la *Federación*, 3 de febrero de 1983.

posible, las leyes de la oferta y de la demanda, que son las principales rectoras del mercado y frente a las cuales se subordina, finalmente, el conjunto de la actividad económica.

Bajo este esquema el Estado no debe interferir con el libre comportamiento del mercado, el ejercicio de la actividad económica se entiende como una actividad propia y exclusiva de los particulares. El Estado participa en ella de manera excepcional y solamente en aquellos casos en que sea necesario que subsidiariamente apoye la actividad económica que realiza la sociedad civil. La separación entre la sociedad política y civil implica y define un claro sistema de división social del trabajo. Bajo este esquema, los particulares desarrollan la actividad económica, mientras que al Estado le corresponde asegurar que la sociedad civil desarrolle sus actividades de la manera mas libre.

A este tipo de Estado se le conoce como "Estado gendarme" o "policía", ya que su principal función es la de fungir como guardián del orden y de la paz para permitir el libre ejercicio de la actividad económica.

Por intervención directa del Estado en la economía, nos vamos a referir a la facultad jurídica del Estado para participar, a través de sus órganos, en el ejercicio de la actividad económica.

En este esquema, la división social del trabajo se resquebraja, se hace más confusa la frontera entre las actividades propias de la sociedad política, que ve ensanchada su esfera de atribuciones, y la sociedad civil. Con frecuencia, a esta última le da la impresión de que el Estado invade su esfera exclusiva de actividades, sin que ella, por su parte, pueda desarrollar actividades que anteriormente eran del Estado.

La rectoría estatal del desarrollo implica, en nuestro país, la sistematización y la elevación a rango constitucional de las atribuciones del Estado en la economía, así como la definición de los principios y objetivos que los distintos agentes económicos deben observar al desarrollar una actividad económica.

Desde el texto original de la Constitución de 1917 define un nuevo papel del Estado frente a la sociedad. El Constituyente de Querétaro, motivado por las demandas sociales de la Revolución de 1910, decidió modificar el esquema de Estado liberal clásico, que consagraron nuestros textos fundamentales del siglo XIX, en correspondencia con los esquemas constitucionales de los Estados occidentales contemporáneos; para adicionar una novedosa función social del Estado.

La inclusión de los derechos sociales que en materia de educación, propiedad agraria y trabajo, contienen los Artículos 3o., 27 y 123 de la Constitución transformaron esencialmente la función del Estado en la sociedad.

A partir de la incorporación de estos derechos al marco jurídico contemporáneo, el Estado mexicano ya no se debía restringir a garantizar el orden y la paz sociales, ni tampoco a sólo cuidar que las condiciones políticas y sociales permitieran la libre manifestación de las leyes de la oferta y la demanda. Las exigencias de la Revolución Mexicana hacían que el Estado mexicano tuviera que participar en la conflictiva social para introducir mecanismos correctivos a la distribución de la riqueza que imponía el libre juego de las fuerzas del mercado.

A partir de entonces, las libertades individuales y dentro de ellas, las económicas (asociación, comercio, trabajo y propiedad, principalmente) se modificaron sustancialmente, ya que si bien subsistieron, su operación quedó condicionada al respeto de los objetivos del interés social.

Es decir las libertades económicas subsisten pero sujetas a una serie importante de modalidades que implican que hay un valor jurídico superior que tutelar: el interés social.

Por ello, el derecho del trabajo subsiste en el Artículo 5o. Constitucional pero sujeto a las medidas protectoras del trabajo consagradas en el Artículo 123, que establece una jornada máxima, un salario mínimo, medidas protectoras del trabajo insalubre, así como del que realizan las mujeres y los menores, entre otras disposiciones que hacen que el trabajo deje de operar como una mercancía sujeta a las condiciones que impongan las leyes del mercado.

La facultad de rectoría del desarrollo, que la Constitución le confiere al Estado, se vincula, en consecuencia, con las siguientes actividades estatales: la regulación de la actividad económica de los particulares; la consagración y la tutela de los derechos sociales, el régimen de propiedad; el régimen de las entidades paraestatales y, finalmente, la existencia de un sistema nacional de planeación.

Originalmente, la Constitución no contenía ninguna referencia a las entidades paraestatales. Sin embargo, el Artículo 28 se refería a la facultad del Estado para administrar un Banco único de emisión de moneda.

Por otra parte, el Constituyente se refirió a los departamentos administrativos que tenían a su cargo el ejercicio de una función técnica de prestación de servicios o de producción de bienes, carecían de funciones de carácter político, que el Constituyente otorgó, en exclusiva, a las Secretarías de Estado.

La evolución del Estado mexicano hizo que se desarrollara un nuevo sector, dentro de la administración pública federal, que primeramente fue reconocido por el Artículo 90 de la Constitución que dispone que la administración pública será centralizada y paraestatal. Con la reforma del 3 de febrero de 1983, se desarrolló este principio, en el Artículo 28 que, desde entonces establece que:

...El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario, donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.⁶

Esta disposición define, además el tipo de actividad que podrá desarrollar el Estado, a través de sus organismos descentralizados y empresas de participación estatal al definir lo que considera como "actividad estratégica" y como "actividad prioritaria". La primera es de exclusiva competencia estatal y se ejerce a través de organismos descentralizados; mientras que la segunda es una empresa de economía pública o mixta y se puede desarrollar, tanto a través de organismos, como de empresas de participación estatal.

Como puede observarse, entre los objetivos de la rectoría del desarrollo está el crecimiento económico, acompañado de una más justa distribución del ingreso; se asocia el régimen democrático y de libertades individuales, a los propósitos del desarrollo, que debe conducir el Estado.

De esta manera, el Estado se convierte en el responsable de garantizar que el desarrollo de cualquier actividad económica que se realice en el país, por cualquiera de los tres sectores de la población (público, social y privado), contribuya a la realización de los objetivos del desarrollo nacional.

6. *Los conflictos de la intervención*

El tema de la participación o intervención del Estado en la economía ha sido a lo largo de la historia un tema debatido y muy controvertido, tanto en la ciencia económica, como en la jurídica, pero sobretodo, en la política. Por sus implicaciones, este tema, siempre ha tenido una gran dosis de ideología.

No se puede negar que cualquier tipo de Estado, en distintos momentos y circunstancias han dejado de intervenir en sus respectivas economías. No es casual que las naciones, reinos o repúblicas, cualquier denominación que reciban estas organizaciones sociales, tuvieron su origen en los sistemas tributarios que se imponían sobre cierto sector de una población.

Por lo tanto, podemos afirmar que siempre ha habido una intervención del Estado en la conducción económica.

Si bien es cierto que por los distintos estadios de desarrollo por los que han transitado las sociedades de todos los tiempos, podemos

⁶ Art. 28 Constitucional, 6o. párrafo.

distinguir tres temas permanentes que distinguen a cada sociedad en particular. Estos temas son: la propiedad de los medios de producción; la distribución de la riqueza; y, la participación del Estado en la conducción económica.

Los conflictos ideológicos sobre la presencia del Estado en la economía se acentuaron y entraron en crisis durante la segunda mitad del siglo XX. La consolidación y coexistencia de dos modelos antagónicos —el capitalismo y el socialismo— sirvieron para radicalizar la discusión sobre lo conveniente o inconveniente que resulta el Estado en la economía.

Los modelos liberales-capitalistas, ha propugnado por mantener el Estado ajeno a las decisiones económicas y sólo lo limitan a sus funciones de gendarme e impartidor de justicia; dejando el resto a "las fuerzas del mercado" que en teoría solas encuentra su equilibrio y sus decisiones individuales tienen un repercusión positiva para la población en general.

Por el contrario, los modelos socialistas o de planificación centralizada, insisten que sólo con la conducción del Estado en todos los ámbitos de la vida económica se pueden lograr mejores niveles de bienestar para la sociedad en su conjunto; limitando la participación e iniciativa particular.

Como se observa estas dos posiciones son extremas y, en consecuencia, poco eficaces. En este momento no existe ninguna sociedad o nación que pueda aplicar cualquiera de esos dos modelos a ultranza.

México no ha estado ajeno a esta discusión; el Estado Mexicano ha ido modificando su presencia e intensidad en la conducción económica; si bien es cierto que tiene el mandato constitucional de conducir, de ser el rector del desarrollo económico, también lo es el hecho de que sus formas de intervención se han inclinado más hacia los aspectos regulatorios, abandonado su papel de "gobierno empresario".

No obstante esta tendencia, aún hay voces que recomiendan un Estado más activo en la producción de bienes y servicios que garanticen un abasto permanente a la población con mejores niveles de bienestar.

La polémica continuará; sin embargo, es un hecho que el Estado debe cumplir con funciones regulatorias y de control que limiten los apetitos individuales sobre las necesidades colectivas.

7. *Resumen*

El Estado Mexicano tiene el mandato constitucional de ser el rector del desarrollo nacional, para cumplirlo se hace valer de diversas formas, instrumentos y estrategias que le permitan alcanzar dicho objetivo.

La forma e intensidad de su intervención depende de los objetivos nacionales del desarrollo, de la región, entidad federativa, municipio o rama de actividad económica.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el instrumento en el cual se fijan esas prioridades y se establecen las políticas a aplicar. Por lo tanto, el primer instrumento de participación del Estado Mexicano en la economía lo constituye el propio PND.

Es a partir de este Plan que se determina la forma de intervención del Estado, que van desde las formas más simples, hasta la conducción total de una actividad.

La forma más simple y más utilizada para apoyar el desarrollo económico es: la promoción y el fomento. A estas acciones se reducen las intenciones gubernamentales de apoyar ciertas zonas o actividades. En realidad todas las autoridades federales, locales y municipales están facultadas para realizar esta función.

El segundo nivel de participación lo constituye la orientación, que se refiere al conjunto de acciones o políticas públicas encaminadas a lograr determinados resultados a favor de algún sector de la sociedad, región o actividad preponderante.

El siguiente nivel y, ahora el más utilizado, se refiere a los mecanismos de regulación, que funciona mediante la imposición de normas legales que garanticen el buen funcionamiento de alguna rama o sector productivo o que garantice los intereses individuales sobre los colectivos.

La conducción o rectoría del Estado en la economía, es el nivel máximo de participación en la conducción de la responsabilidad de alcanzar mayores y mejores niveles de desarrollo para la población.

El caso de México es paradigmático, porque su presencia en la economía va desde las formas más simples, como en el turismo; hasta las más sofisticadas, en materia de energéticos.

La polémica sobre lo conveniencia de la presencia del Estado en la economía y de qué forma hacerlo y con qué intensidad ha acompañado y lo seguirá haciendo en todas las discusiones sobre los modelos económicos-jurídicos que las sociedades adoptan.

8. *Actividades de aprendizaje*

1. Investigue los antecedentes históricos del Plan Nacional de Desarrollo.
2. ¿Cuál es el marco jurídico del proceso de planeación económica en México?
3. ¿Qué características legales tienen para los sectores privado y social el Plan Nacional de Desarrollo.
4. Analice el contenido del Plan Nacional de Desarrollo e identifique los principales indicadores socio-económicos que contiene.
5. Revise la Ley General de Turismo y establezca las diversas acciones que debe realizar el Estado Mexicano para la promoción de esta actividad económica.
6. ¿De qué instrumentos jurídicos dispone el Ejecutivo Federal para orientar recursos y apoyos a ciertas actividades económicas?
7. Establezca el marco jurídico con el cual se regula la actividad financiera en México.
8. Formule un listado de diversos sectores de la economía que la presencia regulatoria del Estado es relevante.
9. Elabore un cuadro resumen de las diversas disposiciones legales y administrativas aplicables a Petróleos Mexicanos.
10. Elabore un cuadro resumen de las diversas disposiciones legales y administrativas aplicables a la Comisión Federal de Electricidad.
11. De qué instrumentos legales y económicos dispone el Banco de México para determinar la política monetaria nacional.

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

SUMARIO: 1. La política social. 2. La política financiera. 3. La política monetaria. 4. La política de fomento industrial y comercial. 5. La política de desarrollo rural. 6. La política de desarrollo regional. 7. La política de fomento a las exportaciones. 8. Resumen. 9. Actividades de aprendizaje.

Como ha quedado descrito en los capítulos anteriores la responsabilidad de conducir el desarrollo económico en México le corresponde al Estado, por mandato constitucional.

Para procurar dicho fin el Estado Mexicano ha diseñado diversas políticas públicas, cada una de ellas con diversos instrumentos y marcos normativos, mismas que a continuación se señalan las más destacadas, importantes o influyentes en el desarrollo nacional.

1. La política social¹

El combate a la pobreza y la desigualdad es una de las tareas urgentes que deben atenderse en México. Si bien es cierto que este país ha atravesado por épocas de crecimiento económico sostenido y ha tenido éxitos recientes en materia de exportaciones, los modelos económicos adoptados no han producido un desarrollo homogéneo por sectores, regiones, ni género. La pobreza y la mala distribución de la riqueza son el distintivo del país.

Para combatir estos males el Estado Mexicano ha llevado a cabo, en forma permanente, acciones de política social. Esta política tiene su origen en la propia Constitución de 1917, aunque se pueden reconocer diversas etapas a lo largo del siglo XX y el inicio del XXI. Acciones que han llevado, incluso, a contar con una Ley General de Desarrollo Social.

¹ Con información del portal de SEDESOL.

La Constitución Mexicana contiene principios incluyentes y de igualdad jurídica y de oportunidades, así como los derechos sociales para todas las personas,² por lo tanto resulta la tarea prioritaria y urgente que atender para lograr un verdadero desarrollo social.

La Política Social del Estado mexicano ha ido cambiando de formas y de nombres. Las primeras acciones en este sentido se dan en el llamado "Estado de Bienestar", que inician con el reparto agrario de los años treintas, la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y el Instituto del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT).

En años posteriores, las décadas de los años sesenta y setenta, aparecieron los programas específicos: Programa Coordinado de Inversiones Públicas para el medio Rural; el Programa de Inversiones Públicas para el Medio Rural; la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas, el Sistema Alimentario Nacional; entre otros, que estaban enfocados, básicamente, al desarrollo de las zonas rurales.

Ya para la década de los ochenta, la Política Social cambia radicalmente y se organizan programas nacionales, cuyo paradigma es el Programa Nacional de "Solidaridad" (1989), que después se le cambia de nombre a "Progresas" 1997 y, actualmente, se le conoce como el Programa de desarrollo Humano "Oportunidades".

La Política de Desarrollo Social hoy en México es la combinación de programas y estrategias que sobreviven del siglo XX. Innovaciones recientes, así como mandatos legales diversos, en los que destacan la propia Constitución y la Ley General de Desarrollo Social. Esta Ley General ha significado un importante aporte a la Política Social del Estado mexicano, ya que crea mecanismos de evaluación y seguimiento de las acciones, lo que contribuye a una mayor eficacia de éstas y a una mayor certeza en el destino del gasto. Es así que desde 2006 se cuenta con instrumentos de medición y análisis de este rubro de las políticas públicas.

En el diseño e instrumentación de las acciones de la Política Social, participan diversos sectores y dependencias, encabezados por el gobierno federal en los sectores de educación, salud y desarrollo social, que en la medida de lo posible involucran en el trabajo de campo a los niveles estatales y municipales; sin embargo, esto no significa que las propias entidades federativas realicen sus propios esfuerzos en esta materia.

² En la terminología gubernamental se reconocen como derechos sociales: la salud, la educación y la vivienda.

Como ya se mencionó, la llamada Política Social en México tiene tres vertientes: educación, salud y vivienda, cuyos resultados han sido diversos. Es un hecho que se ha ampliado la cobertura de servicios básicos, sobre todo a la población de más bajos ingresos; la esperanza de vida al nacer ha aumentado; así como la expectativa de años de vida. Sin embargo, el tema de combate a la pobreza y el de la distribución equitativa de la riqueza siguen siendo asignaturas pendientes de resolver.

La Política Social debe ser evaluada constantemente, algo no funciona. Casi la mitad de la población tiene un grado de pobreza, misma que se ha incrementado en las áreas urbanas; se tiene los dos extremos de los problemas alimentarios: la desnutrición y la obesidad.

Se sugiere que no es la Política Social la que falla, es el modelo estructural en su conjunto, quizás las formas asistencialistas resuelven los problemas de corto plazo, son sólo paliativos.

El crecimiento económico *per cápita* ha sido muy lento y de bajos porcentajes; el empleo formal no crece, en tanto que el informal lo hace a una gran velocidad. Los salarios reales no han aumentado en las últimas dos décadas; un gran número de personas no tienen acceso a la seguridad social. Adicionalmente, continúan las desigualdades por género en el ingreso y en el acceso a las oportunidades; y continúa el éxodo de mexicanos al extranjero en busca de empleo bien remunerado.

Las limitaciones de la Política Social están asociadas a la disponibilidad de recursos, a la existencia de infraestructura en las zonas más pobres y marginadas.

La gran discusión sobre el tema de la Política Social está en el punto de que si el Estado debe continuar con acciones asistencialistas que no resuelven los problemas estructurales de la pobreza y marginación de forma definitiva; sino cambiar a un modelo en que cada individuo como producto de su trabajo y de sus propios ingresos pueda satisfacer sus necesidades básicas. La pregunta está sin resolver.

2. La política financiera³

El Estado para cumplir con sus fines, variados y amplios, que van desde la conservación de la sociedad, la salvaguardia de su independencia, la seguridad del orden y la tranquilidad, tanto exteriores como interiores, hasta el progreso social, económico, educativo, sa-

³ Con información del portal de SHCP.

nitario y cultural, requiere allegarse de los recursos que le permitan tanto proveer su existencia, como los bienes que permitan el desarrollo de los servicios públicos.

Por lo tanto, las finanzas públicas son los ingresos y los gastos del Estado, normalmente previstos en el presupuesto. Estas operaciones están sujetas al principio de legalidad y tienen por objeto realizar las funciones financieras del Estado.⁴

Las finanzas públicas no pueden ser entendidas sin el análisis histórico que revela la necesidad de que el ciudadano tenga certeza de los derechos del Estado a percibir ciertas exacciones su justa causa, pero igualmente se encuentra estrechamente vinculado a la exigencia social de que los límites del Estado para recaudar, así como de la exigencia de requerir a cuentas al gobernantes se establecieran en normas claras y que permitieran al pueblo conocer e incluso controlar las actividades económicas estatales.

Se reconoce que el estudio sistemático de las finanzas públicas, como tal surgió en Francia, aun cuando antes encontremos antecedentes que revelan la necesidad del Estado para financiar sus recursos a sus necesidades y de hacer estudios cada vez más profundos sobre la manera de mejorar la aplicación de los recursos escasos para el Estado.

La disciplina de las Finanzas Públicas se ha desarrollado, primero ante concepciones liberales, que postulaban la necesidad de que el Estado permitiera en la vida privada que entre los ciudadanos se permitieran los principios económicos guiados por el *laissez faire, laissez passer*, para que más tarde con las teorías sociales se pugnaría por ampliar la actuación del Estado hasta convertirlo en un verdadero interventor de la economía o incluso un rector de la misma.

Hoy, al primer lustro del siglo XXI, es difícil para los Estados absortos en la globalización, fijar con certeza el límite entre la liberalidad económica y el intervencionismo económico, pues incluso las grandes potencias, en concreto, los Estados Unidos de Norteamérica, China, Japón o la propia Unión Económica Europea, de una u otra manera intervienen sus economías para lograr una distribución democrática de la riqueza, así como pugnan por una mayor libertad económica para enfrentar las necesidades humanas.

Los resultados de los estudios y teorías de los científicos de las finanzas públicas para que el Estado pueda dedicar sus recursos a satisfacer sus necesidades, se revelan posteriormente en normas, cuando el Poder Legislativo de los Estados asume alguna de las teo-

⁴ *Diccionario jurídico* IIJ, UNAM. 2004.

rías relevantes como el contenido de la voluntad soberana transformado en precepto jurídico. La norma jurídica plasma así pues las preocupaciones tanto de los teóricos como de la población respecto al planteamiento de la manera en que el Estado realizar su actividad financiera del Estado.

Las normas jurídicas revelan estas preocupaciones cuando el Estado genera preceptos que regulan el derecho y obligación del Estado a recaudar parte del patrimonio de los ciudadanos, así como la obligación del Estado a rendir cuentas públicas de lo recaudado y por ello, el estudio de los efectos que la recaudación tiene en la sociedad en el futuro cercano como en el desarrollo nacional a largo plazo. A ese conjunto de normas se les conocen como normas de programación y presupuesto.

La actividad financiera pública concebida en términos normativos supone determinados fines para lo cual se deben conocer los efectos provocados por los instrumentos financieros (los ingresos y los gastos públicos), y el problema radica en elegir los medios más eficaces.

En el caso de México, la conducción de la política financiera del Estado, le corresponde al Ejecutivo Federal, quien la realiza a través de la Secretaría de Hacienda, quien formula los proyectos del Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Los ingresos del Estado

La estructura gubernamental del Estado requiere para cumplir con las funciones que la ley le otorga de proveerse de los medios económicos necesarios para enfrentar sus obligaciones de proveer los servicios públicos, así como para garantizar su continua existencia.

Así entonces el Estado tiene la necesidad de asignar a la estructura gubernamental una serie de ingresos financieros que se obtienen a gracias a la recaudación tributaria.

La recaudación es una actividad soberana del Estado, en la que se demuestra la potestad de este al imponer inclusive de forma coactiva el cobro del tributo sobre los ciudadanos e incluso sobre los propios órganos gubernamentales obligados al pago del tributo.

Esta característica coactiva, heterónoma y general, es la que brinda tanto al derecho financiero como al derecho tributario sus características de ramas autónomas del resto del sistema jurídico.

En general el estado obtiene ingresos en dos grandes vías, los que recibe en vía de derecho privado y los que recibe en vía de derecho público. Pero finalmente son los ingresos regulados por las

normas de derecho público y que el Estado obtiene ejerciendo su potestad soberana los que conforman el monto de mayor importancia para la existencia del Estado.

Son los ingresos del Estado regulados por el derecho Público los que ocupan el estudio fundamental del Derecho Financiero.

Los ingresos presupuestales del Estado mexicano, tiene fundamentalmente tres fuente: los tributarios (impuestos); el pago de derechos; y, los ingresos petroleros. No obstante los esfuerzos realizados el gobierno mexicano no se ha podido quitar la dependencia de los recursos generados por los hidrocarburos, tanto por su exportación, como por el cúmulo de impuestos que genera su consumo interno.

La Ley de Ingresos de la Federación enumera en su Artículo 1o., los ingresos que en materia Federal le corresponde obtener al estado mexicano; dichos ingresos se encuentran clasificados en tres grandes incisos que son los siguientes:

A) Los ingresos del Gobierno Federal.

Entre estos ingresos que el Gobierno federal tiene derecho a obtener se encuentran los impuestos; las contribuciones de mejoras; los derechos; las contribuciones no comprendidas en la Ley de ingresos causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago; los productos y los aprovechamientos.

B) Los ingresos de organismos y empresas.

Entre los cuales se encuentran los ingresos correspondientes a los organismos y empresas paraestatales o de participación estatal y las aportaciones de seguridad social.

C) Los ingresos derivados de financiamientos.

Entre estos se encuentran todos los ingresos que el Estado mexicano percibe por concepto de endeudamiento público, incluyendo entre ellos los diferimientos de pago.

La definición legal de cada uno de estos ingresos del estado es obtenida de los Artículos 2o. y 3o. del Código Fiscal de la Federación, salvo en el caso de los ingresos derivados de Financiamiento, los cuales se encuentran a su vez regulados por los Artículos 1o. y 2o. de la Ley de Deuda Pública.

El derecho regula la actividad financiera del Estado en atención a dos ámbitos económicos distintos; por una parte el derecho financiero es esencialmente una rama de derecho público y por ello tiene indiscutiblemente vínculos con el derecho constitucional, siendo sus fuentes esenciales los Artículos 14, 16, 21 y 21 aplicados analógica-

mente; 25,26,27, 28, 29, 31 fracción IV, 71,72, 73, 74, 89, 131 y 133 esencialmente, los cuales encuadran los principios jurídicos hacia los cuales debe atender la actividad financiera del Estado.

A continuación se presentan los principales rubros de ingreso de Gobierno Federal.

A. TRIBUTARIOS

- I. Impuestos:
 1. Impuesto sobre la renta. ISR.
 2. Impuesto empresarial a tasa única. IETU.
 3. Impuesto al valor agregado. IVA.
 4. Impuesto especial sobre producción y servicios: IEPS.
 5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos. TV.
 6. Impuesto sobre automóviles nuevos. ISAN.
 7. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.
 8. Impuesto a los rendimientos petroleros.
 9. Impuestos al comercio exterior.
10. Accesorios.
- II. Contribuciones por mejoras.
- III. Derechos:
 1. Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público.
 2. Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.
 3. Derechos a los hidrocarburos.
- IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.
- V. Productos.
- VI. Aprovechamientos.

B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS

- VII. Ingresos de organismos y empresas.
 1. Ingresos propios de organismos y empresas.
 - A. Petróleos Mexicanos.
 - B. Comisión Federal de Electricidad.
 - D. Instituto Mexicano del Seguro Social.
 - E. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

2. Otros ingresos de empresas de participación estatal.
- VIII. Aportaciones de seguridad social.
1. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.
 2. Cuotas para el Instituto Fondo de Vivienda para los Trabajadores.
 3. Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los Patrones.
 4. Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.
 5. Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.

C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS

IX. Ingresos derivados de financiamientos.

1. Endeudamiento neto del Gobierno Federal.
 - A. Interno.
 - B. Externo.
2. Otros financiamientos.
3. Superávit de organismos y empresas de control presupuestario directo (se resta).

El gasto público

El Estado moderno tiene una finalidad que consiste en generar el bien común a la población. Para realizar el bien común, el Estado debe de realizar sus distintos cometidos o también conocidas como tareas. Dichas tareas satisfacen las necesidades tanto del estado como de la población integrante del mismo.

Se reconocen esencialmente tres tareas o cometidos del Estado: la seguridad (entendida ésta en el más amplio sentido jurídico); la impartición de justicia y el bienestar.

En México el ejercicio del gasto público se realiza mediante la aplicación de presupuesto anualizado, propuesto por el Ejecutivo y autorizado, previa revisión, por la Cámara de Diputados. En dicho presupuesto se establecen las prioridades del gasto y se orienta hacia los sectores, actividades o regiones que se desea fortalecer. Así mismo, su ejecución se realiza mediante la aplicación de calendarios de ejercicio.

El gasto público es uno de los principales instrumentos de política económica, de los cuales dispone el Estado para darle sentido y direccionalidad a los esfuerzos de desarrollo nacional.

La formulación, aprobación y ejercicio presupuestal es un ejercicio técnico, que requiere un grado de especialidad. Cada año, como es lógico, el presupuesto de egresos otorga prioridades y, consecuentemente, recursos diferenciados a sectores, acciones o programas prioritarios; sin embargo, un alto porcentaje de dicho instrumento se encuentra comprometido con rubros de gasto inamovibles; como son: los gastos de servicios personales (sueldos y salarios) de la burocracia federal y el sostenimiento de las instituciones de seguridad pública.

La integración y presentación del Presupuesto de Egresos de la Federación se realiza bajo tres criterios distintos, aunque el resultado de los tres es el mismo: el primero se formula con base a los llamados "Ramos" (Autónomos, Administrativos y Generales; así como de las Entidades sujetas a control); el segundo método de presentación se formula bajo el criterio de "Gasto programable y no programable"; y el tercero se refiere al criterio de "Gasto Primario" y Costo Financiero de la Deuda Pública.

Respecto al primer criterio de presentación, en función de "Ramos". Cuando se refieren a los "Ramos Autónomos", de conformidad con lo que establece la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, son los ramos por medio de los cuales se asignan recursos a los Poderes Legislativo y Judicial y a los entes autónomo o también conocidos como Órganos Constitucionales Autónomos, como es el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o el Instituto Federal Electoral.

El segundo "Ramo" según el Presupuesto de Egresos es el que se refiere a los "Administrativos" que son aquellas dependencias y entidades que dependen del Ejecutivo Federal, tal es el caso de todas las Secretarías de Estado, los Tribunales Agrarios, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, entre otros.

Por su parte, los llamados "Ramos Generales" son aquellos programas especiales que tiene diseñado el Gobierno Federal para dar apoyo a determinados sectores de la economía nacional o a regiones o sectores de la población, mismo que se dividen entre "gasto programable" y "gasto no programable" entre ellos destacan: las aportaciones federales a la seguridad social; a la educación básica, normal, tecnológica y para adultos; aportaciones federales para Entidades Federativas y Municipios, todo éstos calificados como "programable". Dentro de la clasificación d "Ramos Generales" y "no programable" están los recursos que se destinan al pago de la deuda pública, adeudos de ejercicios anteriores (ADEFAS) y erogaciones para los programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.

El cuarto integrante de clasificación del Presupuesto por "Ramos" lo integran las llamadas "Entidades sujetas a Control", entre la cuales destacan especialmente: Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE); Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Se insiste que aunque el resultado es idéntico, por metodología el Presupuesto de Egresos se presenta en tres modalidades distintas: por "Ramos", por tipo de "Gasto" (programable y no programable); y por "gasto primario" y costo de financiamiento de la deuda externa.

No obstante las decisiones de carácter metodológico para su elaboración y presentación el Presupuesto de Egresos de la Federación es, quizás, el instrumento más efectivo y definitivo para orientar el desarrollo económico y social, por actividad, por regiones, programas o grupos. De ahí su importancia en el diseño de las políticas públicas.

3. *La política monetaria*⁵

Como ha quedado señalado todas las economías, sin excepción, incluso las más liberales, reciben intervención de los órganos del Estado. La forma más generalizada de participar en la Economía por parte de un gobierno lo constituye la política monetaria. Todos los Estados se han reservado para sí mismos la facultad de emitir moneda, de establecer los volúmenes de circulante (dinero), de fijar las tasas de interés y de controlar a las instituciones financieras y crediticias que actúan dentro de su territorio; así como establecer los criterios generales para el intercambio de recursos financieros con otras naciones.

De conformidad con lo que establece al Artículo 28 de la Constitución Mexicana, la conducción de la Política Monetaria de la Nación está bajo la responsabilidad de un Órgano Constitucional Autónomo, en este caso, del Banco de México.

El Banco de México es el banco central del Estado Mexicano, constitucionalmente autónomo en sus funciones y administración, cuya finalidad es proveer a la economía del país de moneda nacional. En el desempeño de esta encomienda tiene como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Adicionalmente, le corresponde promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

El sistema financiero mexicano es un conjunto de instituciones: bancos, sociedades de inversión, aseguradoras, sociedades financia-

⁵ Con información del portal de BANXICO.

res, casas de bolsa, entre otras. Estas instituciones financieras tienen como objetivo facilitar el acceso de las personas y las empresas a los sistemas de pago; es decir, cheques, tarjetas de crédito y débito, transferencias electrónicas y cualquier otro sistema por el cual se transfiera dinero.

El Banco de México es la única institución facultada para emitir moneda nacional, que son el mecanismo de intercambio de todas las transacciones económicas. También es el responsable de que exista la cantidad suficiente de moneda (en todos sus tipos) para garantizar el eficaz funcionamiento de la economía en su conjunto.

El caso particular del Banco de México, es muy especial, ya que de conformidad con su Ley Orgánica, la principal, y parece que su única, responsabilidad es la de mantener la estabilidad de los precios de bienes y servicios; es decir, está facultado para instrumentar cualquier política o decisión que impida el incremento de los precios. A la serie de medidas que esta institución aplica para combatir la inflación se le llama política monetaria.

El Banco de México, el banco central, no es un banco comercial; es decir, que no tiene operaciones directamente con personas o empresas; es por ello que se le llama: "el banco de bancos" ya que sólo opera con instituciones del sector financiero.

El buen funcionamiento del sistema financiero es una condición necesaria para el crecimiento económico y la estabilidad de precios, el Banco de México, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, toman una serie de medidas para preservar el buen funcionamiento del mercado de capitales.

De las acciones más destacadas en este ámbito están las determinaciones sobre las diversas tasas de interés con la cuales operan las instituciones del sector financiero nacional; es decir, el costo del dinero con el cual se prestan entre los bancos y financieras, y con las que operan con el público en general. La determinación de las tasas de interés obedecen, fundamentalmente, a tres variables: disponibilidad de fondos, nivel de riesgos y previsiones inflacionarias.

El combate a la inflación —incrementos en los precios— es la prioridad del Banco de México y, como ya se señaló, los tres principales instrumentos para su control son: las tasas de interés, la cantidad —masa monetaria— de dinero en circulación y el tipo de cambio. Es lógico pensar que si el dinero es escaso y caro, las transacciones económicas se verán limitadas y, en consecuencia, los precios no aumentarán.

El origen del incremento de los precios puede ser multifactorial. Sólo para fines ilustrativos y en una forma muy esquemática, desta-

camos que la inflación puede provenir de lado de la demanda; cuando la capacidad adquisitiva y el dinero en circulación es mayor que la cantidad de bienes y servicios disponibles. De igual manera, el incremento de los precios puede tener su de por parte de la oferta, cuando la cantidad de bienes y servicios resultan insuficientes para satisfacer las necesidades de carácter general; en consecuencia, si el bien o servicio es limitado los precios se incrementarán. También puede darse el caso, como sucede en México, que la inflación se "importada" esto quiere decir que si al comprar un bien o servicio extranjero, éste es caro su repercusión en los precios nacionales será de carácter negativo.

Para evitar estas condiciones de inflación el Banco de México dentro de su política monetaria, toma medidas para restringir el dinero en circulación, mediante el encarecimiento del crédito y el control de cambios en las divisas. Por lo tanto, se puede afirmar que sus tres principales instrumentos para el control de precios son: control de la masa monetaria; establecimiento de las tasas de interés y el manejo de las reservas de divisas para mantener estable el tipo de cambio, particularmente con el dólar.

Sin duda, a partir de su declaración de autonomía, el Banco de México ha cumplido con sus fines, mantener una relativa estabilidad de precios; sin embargo, no se puede dejar de destacar que, de igual manera el crecimiento económico se ha mantenido a tasas muy por debajo de lo que la nación requiere, sobre todo comparados con países en condiciones semejantes. Lo anterior nos obliga a plantear la pregunta de qué ¿si la estabilidad de precios está en conflicto con el crecimiento económico?

4. *La política de fomento industrial y comercial*⁶

Tradicionalmente, durante muchas administraciones sexenales, la conducción de la política de fomento industrial y comercial, estuvo bajo la responsabilidad del Gobierno Federal. Fue a partir de la década de los sesenta, cuando el estado mexicano adopta el compromiso de iniciar un modelo de desarrollo mediante la creación de una industria nacional a través del esquema denominado de "sustitución de importaciones".

La industrialización por sustitución de importaciones es una política económica basada en la premisa de que un país en vías de desarrollo debe intentar sustituir productos que importa, normal-

⁶ Con información del portal de SE.

mente manufacturas, por sustitutos fabricados localmente. Esta política se basa en tres pilares fundamentales: una política industrial activa que subsidie y dirija la producción de sustitutos, cree barreras al comercio (altos aranceles), y una política monetaria que mantenga el tipo de cambio elevado. De aquí que los partidarios del librecambismo se manifiesten en contra.

En México, durante la Segunda Guerra mundial, se favoreció la creación de infraestructura, una política arancelaria proteccionista, mediante la reducción de impuestos a las empresas; junto con un alto ritmo de inversión pública y privada que propiciaron el desarrollo de una nueva fase de sustitución de importaciones. Impulsaron, a partir de la segunda mitad de los años cincuenta, el desarrollo de la siderurgia, petroquímica, de la industria automotriz, entre otras, pertenecientes al ramo industrial de bienes de capital, medios de producción, refacciones, piezas de maquinaria, herramienta y materia prima manufacturada. A la vez, se incrementó la producción de Artículos de consumo duraderos, transporte, aparatos electrodomésticos, cuyas compleja tecnología requiere de mayor inversión.

El incremento del gasto público y los buenos resultados de enriquecimiento produjeron desequilibrios monetarios y una elevación de precios o inflación, la cual necesariamente se acompaña de devaluación monetaria.

La política de industrialización mediante sustitución de importaciones tuvo sólo un éxito limitado o el fracaso. Las tasas de protección arancelarias, que oscilaban entre 100 y 200 por ciento, o más, fueron comunes en México, hasta los años ochentas. Estas tasas dieron lugar a industrias domésticas muy ineficientes y precio elevados para los consumidores domésticos. La fuerte protección y los subsidios a la industria causaron una elevación en la intensidad de capital y una relativamente poca absorción de trabajo.

El esfuerzo por industrializarse mediante la sustitución de importaciones llevó al abandono de la agricultura y otros sectores primarios, con el resultado de que México experimentó una disminución en sus ingresos de exportaciones tradicionales e incluso se vio forzado a importar algunos productos alimenticios que anteriormente habían exportado. Más aún la política de sustitución de importaciones con frecuencia agravó los problemas de balanza de pagos de las naciones en desarrollo al requerir mayores importaciones de maquinaria, materias primas, energéticos e incluso alimentos.

La política de fomento industrial y comercial, con base en el modelo de sustitución de importaciones se abandonó en México, con

las decisiones gubernamentales de ingresar al GATT y con las reformas constitucionales del año de 1983. Incluso, años después, se llegó a asegurar por un Secretario de Comercio que: "la mejor política industrial era la no había". Con esta expresión queda claro que el modelo neoliberal adoptado por México limita la participación del Estado en la conducción del fomento industrial y comercial y lo deja fundamentalmente a "las fuerzas del mercado".

El Estado mexicano ha estado ausente de la política industrial y comercial en los años recientes. Se fue de un extremo a otro. Del proteccionismo a ultranza a la liberación absoluta de los mercados. Por lo tanto, en ninguno de esos extremos se han obtenido resultados generalizados y satisfactorios.

Las decisiones en materia de fomento industrial y comercial, las comparten las Secretarías (hoy) de Economía, la de Hacienda y Crédito Público, con dependencias adjetivas y con acciones muy limitadas como las que desarrollan Nacional Financiera y otras entidades de financiamiento.

En conclusión, no se puede afirmar que México tenga una política definida y activa el fomento de las actividades industriales y comerciales; es decir, ha dejado de utilizar una importante herramienta para el desarrollo económico y el bienestar general.

5. *La política de desarrollo rural*⁷

En México las zonas pobres y ausentes del desarrollo están en las zonas rurales. Destacando con especial crudeza las regiones donde prevalece la población indígena. Después de cien años de revolución mexicana la deuda con el campo mexicano prevalece.

A partir de los esfuerzos cardenistas por el reparto agrario se inician en México las políticas del desarrollo rural, con los más diversos enfoques y esquemas, que van desde la intervención estatal fuerte y directa, hasta el abandono a las "leyes de la oferta y la demanda".

La expresión "desarrollo rural" hace referencia a acciones e iniciativas llevadas a cabo para mejorar la calidad de vida de las comunidades no urbanas. Estas comunidades humanas que, en México, representan el 25% de la población tiene en común una densidad demográfica baja. Las actividades económicas más generalizadas son las agrícolas y ganaderas tradicionalmente aunque hoy pueden encontrarse otras muy diferentes al sector primario. El desarrollo rural

⁷ Con información de los portales de SAGARPA y SRA.

tiene en cuenta la cultura tradicional local, ya que el medio rural es indisociable de su cultura propia.

Las teorías del desarrollo, surgen como una idea de progreso de las sociedades y cada una de estas sociedades diseña sus propias formas para alcanzarlo.

En este enfoque yace bajo la premisa "El Tercer Mundo debe alcanzar al Primer Mundo". Propone una estructura en la que desarrollo es sinónimo de desarrollo económico estructura que contrae que los países deben pasar de sociedades rurales a sociedades industriales de gran tamaño, proceso de carácter lineal y universal aplicable a toda sociedad basado en los avances tecnológicos logrados por los países del llamado Primer Mundo.

Esta teoría se vio impulsado por la posición ganada por Estados Unidos en la década de los 50' como potencia mundial al haber quedado las potencias europeas devastadas por la Segunda Guerra Mundial y la consiguiente conformación de los bloques comunista y capitalista. El debilitamiento de las potencias europeas dio lugar a un nuevo orden en el Tercer Mundo dando lugar a nuevos estados independientes con una incipiente necesidad de estrategias de desarrollo económico sumando a esto el éxito de la planificación económica de la década de los 40' por parte de los países del Primer Mundo.

Organismos económicos internacionales creados Acuerdos de Bretton Woods junto a la creación de la Organización para la Agricultura y la Alimentación, FAO, en los años 1944 a 1946, junto a la posterior instalación, en 1948, de las cinco comisiones económicas regionales con el objetivo de ayudar y colaborar con los gobiernos de la zona en la investigación y análisis de los temas económicos regionales y nacionales por parte del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, ECOSOC. Basa su concepto en que las sociedades desarrolladas son sociedades industrializadas.

"Las etapas del crecimiento económico" el modelo de crecimiento económico de 5 etapas necesario para llegar a ser una sociedad industrial de consumo, modelo extrapolable a toda sociedad y que describe el proceso de desarrollo de manera lineal. La sociedad rural por tanto era vista como un elemento en bruto, materia prima que debía ser modernizada hacia una sociedad de consumo.

Debido a la alta migración campo-ciudad ocurre una falta de mano de obra en la sociedad rural unido a una alta demanda de alimentos de bajo precio por parte de la creciente sociedad urbana lo cual obliga a aumentar la producción de las zonas agrícolas haciendo necesaria la modernización del sector agrícola proceso que se entiende como Desarrollo Rural.

El modelo modernizador del sector agrario por su parte marcó el inicio de la industria agrícola creando una diversificación de la producción y poniendo como estrategia modernizadora la llamada Revolución Verde por parte de los agentes internacionales, revolución que comenzó en México.

El rol del Estado debía estar enfocado a romper el círculo vicioso de la migración campo ciudad mediante la captación del ahorro externo, para así poder aumentar la inversión del productor aumentando en consecuencia la renta obtenida, deteniendo la migración y evitar por tanto que disminuya la demanda de bienes y servicios con la consecuente baja de la actividad agrícola dando pie a dicho círculo vicioso.

Posteriormente y como respuesta a las teorías desarrollistas, surgen las teorías estructuralistas como una respuesta al proceso modernizador por parte de la CEPAL en el trabajo de economistas dirigidos por Raúl Prebisch. Trabajo desarrollado con una perspectiva histórica, origen y dinámica de la economía de Latino América, y holística, desarrollo y subdesarrollo como un único proceso, rompiendo el carácter histórico de las teorías de la modernización incluyendo aspectos sociales e institucionales. Este concepto marcó la década de los 60' con una clara inconformidad frente a la teoría de la modernización.

La CEPAL propuso entonces la llamada estrategia ISI, Industrialización vía Sustitución de Importaciones, basada en dos pilares por una parte una activa acción del Estado sobre la economía y un sistema de mercado protegido del exterior.

La responsabilidad del desarrollo rural en México es del Ejecutivo Federal quien la comparte con las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México y de la Reforma Agraria. Las acciones de desarrollo rural se mueven entre el desarrollo social y el económico. Estos programas suelen realizarse por parte de comunidades auto gestionadas, autoridades locales o regionales, grupos de desarrollo rural, ONGs, organizaciones internacionales, entre otras, según el ámbito rural de que se trate.

De conformidad con documentos oficiales publicados por la SAGARPA, los programas vigentes para el Desarrollo Rural son los siguientes:

- Programa de uso sustentable de recursos naturales para la producción primaria.
- Proyecto regional de asistencia técnica al micro financiamiento rural.
- Programa de atención a contingencias climáticas.

- Evaluaciones externas de los Programas de Desarrollo Rural.
- Rendición de cuentas. (relación de beneficiarios) SIC.

En conclusión y como se puede advertir, al igual que otras políticas, el Estado mexicano ha transitado por diversas acciones y decisiones; desde la responsabilidad plena, hasta casi el abandono total, con lo cual se ha desperdiciado un instrumento para propiciar el desarrollo integral de la sociedad y sobre todo, rescatar de la pobreza las zonas, regiones y pobladores más pobres del país.

6. *La política de desarrollo regional*⁸

La política del desarrollo regional en México, es al igual que otras políticas públicas, la historia de aciertos y fracasos.

Desde que México se declaró país independiente su desarrollo económico ha sido desigual, no sólo por sectores o actividades, sino también por regiones. Para nadie es un secreto que las entidades federativas del norte del país tiene un mayor índice de crecimiento que las del resto del país. Tampoco es desconocido el hecho de que en la zona centro del país (Distrito Federal y Estado de México) se concentra el 40 % del Producto Nacional; así mismo, la frontera norte presenta mejores condiciones de bienestar que la del sur.

También es un hecho que ciertas regiones del país han tenido condiciones propicias para un mayor y mejor crecimiento económico. Tal es el caso de las zonas del Bajío, la Laguna, el sur de Sonora, el norte de Sinaloa, entre otras; para la producción agrícola, la región de la Chontalpa se destaca por su producción ganadera; existen diversas zonas mineras con condiciones de ventaja respecto a otras; lo mismo sucede con las zonas industriales, destacando el Distrito Federal, el Estado de México y las regiones conurbadas del Estado de Jalisco y Nuevo León.

Esta disparidad de condiciones ha obligado al Estado Mexicano a poner en marcha políticas públicas e instrumentos que, por un lado fortalezcan las vocaciones productivas de las regiones ya definidas y por otro propiciar un desarrollo equilibrado entre las distintas regiones del país, respetando sus vocaciones productivas y ventajas comparativas. En México, la clasificación oficial se ha hecho a partir de entidades federativas y no por regiones productivas, quedando de la siguiente manera:

⁸ Con información del portal de SEDESOL.

Región 1: <i>Noroeste</i>	Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.
Región 2: <i>Norte</i>	Chihuahua, Coahuila y Durango.
Región 3: <i>Noreste</i>	Nuevo León y Tamaulipas.
Región 4: <i>Centro Norte</i>	Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.
Región 5: <i>Occidente</i>	Colima, Jalisco, Nayarit y Michoacán.
Región 6: <i>Valle de México</i>	Distrito Federal y estado de México.
Región 7: <i>Centro</i>	Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala.
Región 8: <i>Golfo</i>	Tabasco y Veracruz.
Región 9: <i>Pacífico Sur</i>	Chiapas, Guerrero y Oaxaca.
Región 10: <i>Peninsular</i>	Campeche, Quintana Roo y Yucatán.

Sólo basta destacar como indicador de las disparidades regionales respecto a sus aportaciones al del PIB nacional y los índices dispares del PIB *per cápita* de las 10 regiones económicas.

Como consecuencia de los nuevos equilibrios de poder político en México, a partir del año 2000, el Gobierno Federal ha perdido preeminencia sobre los gobiernos locales. La distribución de los recursos federales obedece a otros criterios de equilibrio político. En consecuencia, el Gobierno Federal a dotar de mayores recursos a las entidades federativas, mediante transferencias liquidadas o programas especiales, ha dejado en manos de los gobiernos estatales y del Distrito Federal la responsabilidad del desarrollo por regiones.

Con este cambio de criterio a partir de nuevo milenio, los programas que apoyaban el desarrollo de determinadas regiones del país han dejado de tener un efecto positivo como en algún momento lo tuvieron. Incluso la responsabilidad administrativa ha quedado diluida entre varias secretarías y dependencias administrativas, de las cuales ninguna se manifiesta como cabeza o responsable.

De continuar con estas tendencias en las Políticas Públicas para el Desarrollo Regional, en estos y en los siguientes años veremos un paulatino proceso de acrecentamiento de las desigualdades en los niveles de ingreso *per cápita* de las regiones, proceso en el que

de nuevo la Región del Valle de México (Distrito Federal y estado de México) y en menor medida la Región Noreste (Nuevo León y Tamaulipas) tendrían la primacía, como sucedió de manera creciente durante el periodo de industrialización por sustitución de importaciones.

Estas tendencias estarían apoyadas en las transformaciones sectoriales que derivarían de la apertura completa de la economía, y de la primacía de sectores no comerciales, cuyo crecimiento se asociaría a la nueva estructura sectorial del país.

*7. La política de fomento a las exportaciones*⁹

La política del fomento a las exportaciones está bajo la responsabilidad del Ejecutivo Federal, que la conduce a través de la Secretaría de Economía. Esta es, sin duda, la política más utilizada por las administraciones federales más recientes, toda vez que el modelo de desarrollo adoptado por México en las décadas más recientes tiene un alto componente hacia el mercado externo.

El modelo neoliberal adoptado tiene como principio básico el libre comercio de mercancías de capitales y, en su momento, de personas. Es a partir de esta premisa básica que la infraestructura productiva del país y las políticas orientadoras han estado con las miras puestas en los mercados foráneos. La apuesta es vender al extranjero a mayor cantidad de productos y con las divisas generadas adquirir aquellos productos donde el país no presente ventajas comparativas o competitivas.

Las políticas y programas de fomento a las exportaciones, impulsados por Gobierno mexicano, están orientadas a promover la productividad y la calidad de los procesos que elevan la competitividad de las empresas y permiten su incorporación adecuada al mercado mundial. Lo anterior, con base en la reducción de cargas arancelarias para los insumos, partes y componentes que se incorporarán en el producto de exportación y la simplificación de trámites administrativos por parte del gobierno federal.

Estas acciones, como ya se mencionó, están bajo la responsabilidad de la Secretaría de Economía y son los siguientes:

- Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX).
- Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX).
- Empresas de Comercio Exterior (ECEX).

⁹ Con información del portal de la SE.

- Registro de la Industria Maquiladora.
- Devolución de Impuestos (Draw Back).

El Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) es un instrumento de fomento a las exportaciones, mediante el cual se permite a los productores de mercancías destinadas a la exportación, importar temporalmente diversos bienes (materias primas, insumos, componentes, envases y empaques, así como maquinaria y equipo) para ser utilizados en la elaboración de productos de exportación, sin cubrir el pago del impuesto general de importación, del impuesto al valor agregado y de las cuotas compensatorias.

Son beneficiarias de este programa las personas morales productoras de bienes no petroleros establecidas en el país que exporten directa o indirectamente, así como las empresas de comercio exterior (ECEX), con registro vigente expedido por la Secretaría de Economía, las cuales pueden suscribir un programa PITEX en la modalidad de proyecto específico de exportación.

A fin de gozar de los beneficios de un programa PITEX, el promovente deberá registrar ventas anuales al exterior por un valor superior a 500,000 dólares de los Estados Unidos de América, o su equivalente en otras divisas, o bien, facturar productos de exportación cuando menos por el 10% de sus ventas totales, esto en el caso de querer importar insumos que incorporará a un producto de exportación. Si el promovente desea importar también maquinaria y equipo, las ventas al exterior que realice anualmente no podrán ser menores al 30% de sus ventas totales.

El registro de Empresas de Comercio Exterior (ECEX) es un instrumento de promoción a las exportaciones, mediante el cual las empresas comercializadoras podrán acceder a los mercados internacionales con facilidades administrativas y apoyos financieros de la banca de desarrollo, con el propósito de conjuntar la oferta nacional de mercancías para posicionarlas en el extranjero, de acuerdo a la demanda internacional.

Los beneficios a que tiene derecho una empresa ECEX, son los siguientes:

- La Posibilidad de adquirir mercancías a proveedores nacionales, mediante el tratamiento de exportación definitiva a tasa 0% de IVA.
- Expedición automática de la constancia de Empresas Altamente Exportadoras

- Autorización, en su caso, de un Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) en su modalidad de proyecto específico
- Descuento del 50% por parte de Bancomext en el costo de los productos y servicios no financieros que esta institución determine a través de su programa de apoyo integral a estas empresas.
- Asistencia y apoyo financiero por parte de Nacional Financiera para la consecución de sus proyectos, así como servicios especializados de capacitación y asistencia técnica. Este beneficio se otorgará tanto a las empresas ECEX como a sus proveedores.

El Programa de Maquila de Exportación es un instrumento mediante el cual se permite a los productores de mercancías destinadas a la exportación, importar temporalmente los bienes necesarios para ser utilizados en la transformación, elaboración y/o reparación de productos de exportación, sin cubrir el pago de los impuestos de importación, del impuesto al valor agregado y, en su caso, de las cuotas compensatorias. Asimismo, para realizar aquellas actividades de servicio que tengan como finalidad la exportación o apoyar a ésta.

Este programa brinda a sus titulares la posibilidad de importar temporalmente libre de impuestos a la importación y del IVA, los bienes a ser incorporados y utilizados en el proceso productivo de mercancías de exportación, o para la prestación de servicios en apoyo a la exportación.

Para operar dentro del Programa de la Industria Maquiladora y hacerse acreedor a los beneficios descritos, el beneficiario deberá registrar ventas anuales al exterior por un valor superior a \$500,000 dólares, o bien, facturar productos de exportación cuando menos por el 10% del total exportado; si lo que desea es importar maquinaria y equipo, el porcentaje de exportación no debe ser menor al 30% de sus ventas totales.

La Industria Maquiladora de Exportación (IME) se ha consolidado como un importante motor del desarrollo industrial en México, mostrando un crecimiento acelerado constatado por los indicadores positivos de empleo, número de establecimientos, saldo de la balanza comercial y captación de inversión extranjera, lo cual le ha permitido figurar como la segunda o tercera fuente generadora de divisas, sólo superada por las exportaciones petroleras y las remesas.

La Industria Maquiladora ha sido una bondadosa fuente de divisas, como puede observarse en la gráfica anterior; si sumamos las exportaciones realizadas al amparo de este programa con las correspondientes a las empresas con registro PITEX, encontramos que al amparo de estos dos programas se exporta más del 90% de las exportaciones manufactureras del país.

Otro esquema de apoyo a las exportaciones es el de Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores, conocido internacionalmente como Draw Back, mediante el cual se reintegra al exportador el valor de los impuestos causados por la importación y posterior exportación de:

- a) Materias primas, partes y componentes, empaques y envases, combustibles, lubricantes y otros materiales incorporados al producto exportado;
- b) Por la importación de mercancías que se retornan al extranjero en el mismo estado en que fueron importadas; y
- c) Mercancías importadas para su reparación o alteración.

Este esquema opera, siempre que las importaciones definitivas se hayan realizado dentro del plazo de un año y las exportaciones realizadas dentro de los dos meses anteriores a la solicitud.

En el siguiente capítulo de la presente obra se formulará un análisis general de los Tratado de Libre Comercio que México tiene suscritos y vigentes.

8. *Resumen*

El Estado mexicano tiene el mandato constitucional de ser el Rector del desarrollo económico nacional. Para cumplir con dicha responsabilidad, pone en marcha diversas acciones que se conocen como Políticas Públicas, con el fin de promover, fomentar, orientar, regular e, incluso regir sobre diversas actividades, ramas económicas, sectores o regiones del país. Sus instrumentos son muchos y variados, entre los más destacados se encuentran:

La política social que, fundamentalmente, está dirigida a los grupos de población o regiones del país con un grado mayor de pobreza y marginación. La evolución de esta política ha tenido los más diversos matices e instrumentos; sin embargo, el Estado mexicano ha mantenido una línea asistencialista, que ha retrasado los resultados, pero que da dividendos en el clientelismo político. Para dar cumplimiento a estas tareas el gobierno federal cuenta con diversas depen-

dencias cuya titularidad sectorial se podría reconocer en la Secretaría de Desarrollo Social.

La forma más fina y acabada de la intervención estatal en la economía es mediante la política financiera es sus dos vertientes: ingresos y gastos. Cada año se formula una Ley de Ingresos y un Presupuesto de Egresos. La primera es la que dota de recursos al gobierno mexicano para mantenerse y cumplir con sus variados fines mediante impuestos, ingresos por sus propias empresas y diversos financiamientos el Estado se allega de los medios económicos necesarios. Por su parte el Presupuesto de Egresos es el mecanismo técnico-legal para distribuir los recursos obtenidos por el gobierno, es el mejor instrumento para darle orientación a la economía en su conjunto, ya que sus decisiones influyen en forma determinante en el desarrollo de actividades y regiones específicas.

El Banco de México, en su carácter de órgano constitucional autónomo, tiene la conducción de la política monetaria del país, también determinante en la marcha general de la economía. La política monetaria, básicamente dispone de tres instrumentos: el primero, es el volumen de la masa monetaria en circulación; el segundo, las tasas de interés; y, el tercero, el control del tipo de cambio del peso con otras divisas. Es importante destacar que el mandato constitucional sobre el objetivo de la política monetaria se reduce, al equilibrio de los precios y control de la inflación; es decir, no existe un compromiso con el desarrollo económico.

Durante muchos años la Política de Fomento Industrial y Comercial formó parte de la agenda gubernamental, con la idea básica de formar una clase empresarial mexicana, gracias a dichas acciones si apareció un clase industrial y comercial mexicana, sobre todo en la segunda parte del siglo pasado; sin embargo, el cambio de rumbo ideológico en la conducción nacional y con el arribo del neoliberalismo, prácticamente, el gobierno federal está ausente en las medidas de promoción y fomento de estas importantes actividades.

La Política de Desarrollo Rural ha estado presente siempre dentro de las decisiones gubernamentales es, quizás, la política más antigua y la que ha sufrido mayor número de cambios de medidas y estrategias. Se ha transitado desde el intervencionismo total, hasta casi el abandono a las condiciones del mercado. Entre el 20 y 25% de la población en México continúa viviendo en zonas rurales y es donde se concentran los niveles más graves de pobreza y marginación.

También otra política pública que ha sido relegado la es la relacionada con el Desarrollo Regional. Instrumento en otros tiempos

muy utilizado para equilibrar el desarrollo económico, por zonas y regiones, atendiendo a sus vocaciones productivas. Ahora esta responsabilidad, antes federal, ha pasado a formar parte, de forma total, de las responsabilidades políticas de los gobiernos estatales o locales.

Por su parte y en contraste con las anteriores la Política de Fomento a las Exportaciones ha sido de las más atendidas y utilizados en tiempos recientes. El modelo de desarrollo adoptado por México, al integrarse a los esquemas neoliberales que promueven el librecambismo ha provocado una especial atención a esta Política y a sus instrumentos, que van desde la suscripción de Tratados de Libre Comercio, en lo exterior, hasta la exención de impuestos en lo interior, pasando por medidas de promoción y fomento a las exportaciones. Este es el modelo jurídico-económico que prevalece en México.

XII.9. *Actividades de aprendizaje*

1. Tomando como base la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine las facultades de la Secretaría de Desarrollo Social para conducir la política social.
2. Investigue y señale cuáles son los principales programas que forman la política social del gobierno federal; así como sus alcances.
3. ¿Cuáles son las instituciones dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, responsables de la conducción de la política financiera nacional?
4. Analice la Ley Orgánica del Banco de México y formule un ensayo sobre sus características de Órgano Constitucional Autónomo.
5. Con la información disponible en el portal de la Secretaría de Economía, conteste la siguiente pregunta: ¿Existe en México una política de desarrollo industrial y comercial?
6. Determine el marco jurídico de las políticas públicas para el desarrollo rural.
7. En un mapa de la República Mexicana determine la vocación productiva de las diversas regiones del país.
8. Ingrese al portal electrónico del Banco Mexicano de Comercio Exterior y formule una relación de los requisitos que deben cumplir los exportadores mexicanos para obtener un crédito.
9. A su juicio ¿Cuáles son las políticas públicas que deben incorporarse y ampliarse o incorporarse para cumplir cabalmente el mandato del Artículo 25 Constitucional?

CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO

LOS TRATADOS INTERNACIONALES

SUMARIO: 1. Generalidades de los Tratados Internacionales. 2. Jerarquía del Artículo 133 Constitucional. 3. El Tratado de Libre Comercio en América del Norte. 4. El Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea. 5. Otros Tratados y Acuerdos comerciales. 6. Resumen. 7. Actividades de aprendizaje.

De conformidad con las cifras de la Organización Mundial de Comercio, (OMC) México es, considerado como la octava potencia comercial del mundo y la primera en América Latina, debido a que en los últimos años su comercio exterior ha crecido a un ritmo acelerado, superior al de cualquier otra nación en el mundo (a una tasa promedio anual del 31.8 % con respecto del 8.5 % que se da a escala mundial), convirtiendo de esta manera a las exportaciones, en el motor fundamental del crecimiento y la generación de empleos en el país.

En consecuencia, la estrategia clara y directa del Estado mexicano para promover el desarrollo económico es el de crear un infraestructura productiva nacional orientada fundamentalmente hacia la exportación de bienes y servicios.

El presente capítulo se refiere a algunas consideraciones de carácter general sobre los tratados internacionales y, en particular a los de libre comercio y el resto del mismo se ha dividido en tres partes, en función de su importancia. En primer lugar, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ya que México realiza más del 80% de su comercio internacional con los países de esa zona; en segundo lugar, el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, que en bloque es el segundo socio comercial de México; y, en tercer término, algunas consideraciones sobre el resto de Tratados Comerciales que México ha suscrito con otros grupos de naciones o de manera bilateral.

1. *Generalidades de los Tratados Internacionales*

Los Estados de la comunidad internacional regulan la mayoría de sus relaciones mediante la elaboración de tratados internacionales, mismos que están regulados por el derecho internacional. Los tratados deben ser respetados, tienen fuerza obligatoria y al mismo tiempo crean norma de derecho internacional. Esta norma se presenta bajo la forma de una obligación por una o para todas las partes firmantes. Por la misma razón el tratado tiene una creación de derecho y que cada tratado constituye derechos y obligaciones.

Es importante destacar que en respeto al principio de Derecho Internacional de "Pacta Sunt Servanda", que obliga a los Estados firmantes de un tratado a realizar los cambios necesarios en sus derechos internos, con el fin de adecuarlos a las disposiciones del tratado, no debe alegarse los derechos internos sobre las disposiciones del tratado, ya que incurrirían en faltas que generarían responsabilidad internacional por incumplimiento de su compromiso.

Existen varios criterios para la clasificación de los Tratados Internacionales:

- Por el número de participantes
Bilaterales.
Multilaterales.
- Por el procedimiento de celebración
Tratados formales.
Tratados de forma simplificada o sin formalidades.
Tratados Mixtos.
- Por el contenido de las normas
Tratados-Ley.
Tratados-Contrato.
- Por las características de las partes
Tratados entre Estados.
Tratados entre Estados y organizaciones internacionales.
Tratados entre las organizaciones.
- Por la posibilidad de ampliar el número de partes
Tratados Cerrados.
Tratados Abiertos.

Los tratados suelen tener distintas formas de llamarse, se debe a que éstos presentan características diversas según la materia, las par-

tes que intervienen y la solemnidad. La denominación de un acuerdo entre naciones se puede ser:

- Tratado.
- Convención.
- Convenio.
- Acuerdo.
- Acuerdo interinstitucional.
- Compromiso.
- Memorándum de entendimiento.
- Pacto.
- Pacto de caballeros.
- Arreglo.
- Protocolo.
- Código.
- Estatuto.

Uno de los instrumentos más idóneos dentro del Derecho Internacional, ha sido el denominado el Tratado de Libre Comercio; cuya definición es: El conjunto de acuerdos, generalmente bilaterales o regionales, mediante los cuales los países firmantes se comprometen a eliminar o a reducir al mínimo los aranceles y las barreras no arancelarias que afectan al comercio internacional, dichos tratados tienen su fundamento en el Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) que esta establece en su numeral 18, inciso b), que el área de o zona de libre comercio está constituido por: "...Un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduanas y las demás restricciones aplicables a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio, dejando a sus Estados miembros en libertad de fijar el arancel aplicable a las importaciones provenientes de terceros países".

En este sentido dos o más países pueden otorgarse concesiones ventajosas sin que se hagan extensivas a otros. Así los estados miembros se comprometen a reducir (o en su caso eliminar) las tarifas arancelarias y otras restricciones que obstaculicen el comercio entre ellos; manteniendo sus propios aranceles frente a terceros países no asociados.

En México se utiliza el sistema auto aplicativo, pues el tratado se constituye en la ley suprema de toda la unión al ser ratificado por el Senado y se hace obligatorio al ser publicado, es decir el tratado no tiene valor jurídico por sí mismo, sino que vale como ley porque es aprobado por el propio Senado, como cuerpo legislativo.

2. *Jerarquía del Artículo 133 Constitucional*

El Artículo 133 Constitucional ha establecido la nueva jerarquía de las leyes en México, con la más reciente tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre este tema. La Constitución es la máxima norma legal en el país, en segundo lugar los tratados internacionales y en tercer nivel las leyes federales.

El texto Constitucional vigente es el siguiente:

Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

Sobre la interpretación de este Artículo el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el siguiente criterio.

Registro No. 172650

Localización: Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XXV, Abril de 2007

Página: 6

Tesis: P. IX/2007

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional:

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL Artículo 133 CONSTITUCIONAL.

"La interpretación sistemática del Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por

encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional."

Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

Lo anterior, obliga a ubicar los medios alternos para la solución de controversias como parte relevante de nuestro sistema jurídico, si tomamos en cuenta de la cantidad de tratados suscritos por nuestro país y en los cuales, por cierto, se establece a estos medios como privilegiados, al momento de resolver una controversia que se plante entre los países y también entre los particulares.

El Artículo 104 Constitucional fracción I, establece la concurrencia de las leyes federales y locales cuando se afecten intereses particulares. El particular puede escoger bajo que jurisdicción local o federal pretende que se resuelva la controversia de la que forma parte, sea de la materia civil o mercantil.

El Código de Comercio vigente en el ámbito federal establece el arbitraje como mecanismo alternativo para la solución de controversias. El particular que se halla sometido a un procedimiento arbitral, en un momento dado, puede elevar cualquier relación de las disposiciones del Código de Comercio al conocimiento de un juez federal o local.

El Artículo 73 Constitucional establece las facultades del Poder Legislativo respecto a legislar en diversas materias que tienen relación inmediata con las áreas en las cuales se aplican regularmente los medios alternos para la solución de controversias, tales como comercio exterior y comercio interior, inversiones, servicios financieros, propiedad intelectual, medio ambiente y en materia laboral.

El Artículo 25 Constitucional establece la denominada rectoría económica del Estado. La misma disposición regula la orientación la

economía en un marco de libertades que la misma constitución contempla. Una de las obligaciones para el Estado mexicano es alentar y proteger la actividad económica de los particulares, lo que incluye la forma de resolver sus controversias.

El Estado mexicano también, de acuerdo al mismo Artículo, debe garantizar las condiciones de la actividad económica del sector privado. Estas garantías debemos entenderlas que extienden su alcance al sector público y social.

El Artículo 17 constitucional establece como garantía constitucional que la impartición de la justicia será gratuita, pronta y expedita. Esta disposición se ha utilizado como contraria a la instrumentación de los medios alternos para la solución de las controversias. El argumento en contra del arbitraje es que tiene un costo. Se le ha llegado a denominar como justicia privada.

Es importante precisar que el arbitraje no pretende desvirtuar esta principio constitucional, sino probablemente todo lo contrario, ya que la impartición seguirá siendo a cargo de los jueces.

3. *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. TLCAN*

El TLCAN es un acuerdo comercial en el cual dos de los Estados parte pertenecen a las economías más desarrolladas del mundo, y un tercer miembro con un grado de desarrollo menor (Estados Unidos de América, Canadá y México), plasmándose en el acuerdo un plano de igualdad jurídica para los signatarios materializando un supuesto que diversas teorías económicas no consideraban viables: la incipiente integración de economías con diferentes niveles de desarrollo.

Para México el *Tratado de Libre Comercio de América Norte* (TLCAN) forma parte de una política económica integral de estabilización macroeconómica y ajuste estructural que se emprendió en 1982 con el propósito de controlar la inflación e impulsar un crecimiento sustentable de la economía. En el contexto del enfoque predominante de su política comercial, se considera que los sectores como de agricultura, deben adaptarse a los cambios en el régimen de la política económica, especialmente en lo que respecta a la apertura frente a la competencia internacional.

Los objetivos básicos que se plantearon con la suscripción y entrada en vigor del TLC, son los siguientes:

- Eliminar fronteras para comercializar, y el cruce por las fronteras del movimiento de servicios entre los territorios de los países miembros.

- Promover condiciones de competencia en el área del libre comercio.
- Proporcionar protección y aplicación de derechos intelectuales en cada país.
- Crear procedimientos de la implementación y aplicación de este acuerdo, para su administración conjunta, así como la resolución de problemas.
- Establecer una estructura más trilateral, regional, y multilateral de cooperación para extender y aumentar los alcances de este acuerdo.
- Eliminar barreras al comercio entre Canadá, México y Estados Unidos, estimulando el desarrollo económico y dando a cada país signatario acceso a sus respectivos mercados.
- Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación fronteriza de bienes y servicios con la excepción de personas entre territorios de las partes firmantes.
- Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes.

Una de las partes centrales de este marco regulador del comercio de bienes es el programa fue el de desgravación arancelaria, mediante el cual se planteaba la eliminación progresiva de los aranceles sobre bienes originarios, de acuerdo con unas listas de desgravación.

La categoría A correspondió a la entrada libre de derechos cuando entró en vigor el Tratado.

La categoría B mediante la cual se preveía la eliminación del arancel en 5 etapas anuales, es decir que la eliminación del arancel sucedió en un período de 5 años.

La categoría C preveía que linealmente el arancel va a llegar a cero en un período de 10 años.

La categoría D que incorporaba todos aquellos bienes que estaban exentos del pago de aranceles y que continuarían así, por ejemplo todos aquellos productos mexicanos que se beneficiaban de SGP (Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias) en los Estados Unidos o de un sistema preferencial en Canadá.

La categoría E que tenía una desgravación en 15 años para productos especiales, por ejemplo el jugo de naranja en Estados Unidos, el maíz y frijol en México.

Una vez que el Tratado entró en vigor, el 1° de enero de 1994, el gobierno mexicano inició un programa propio que introduciría la instalación de las industrias maquiladoras en el norte de México. Las maquiladoras son básicamente fabricas de capital extranjero (princi-

palmente estadounidense) ubicadas casi en su totalidad a lo largo de la frontera mexicana y se caracterizan por la diversidad de su producción, abarcando desde la industria textil hasta la química, pasando por componentes electrónicos, maquinarias y repuestos para automotores. El "Programa de Maquiladoras", fue impulsado por el gobierno mexicano como respuesta al cierre del programa de Braceros, por el cual se autorizaba a trabajadores agrarios mexicanos a realizar trabajos temporales legalmente en territorio estadounidense.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte está integrado de un preámbulo y 22 capítulos agrupados en secciones. Su integración es la siguiente:

Primera parte. Objetivos y Aspectos Generales.
Definiciones Generales.

Segunda Parte. Comercio de Bienes.

Trato Nacional y acceso de bienes al mercado, comercio e inversión en el sector automotriz, sector textil y el vestido, reglas de origen, procedimientos aduaneros, Energía y petroquímica básica, Sector agrícola y disposiciones zoosanitarias y fitosanitarias, salvaguardas.

Tercera Parte. Barreras Técnicas al Comercio.

Cuarta Parte. Compras al sector Público.

Quinta Parte. Inversión y Comercio de Servicios.

Sexta Parte. Propiedad Intelectual.

Séptima Parte. Solución de Controversias.

Los objetivos de este acuerdo son solamente económicos: eliminar aranceles para facilitar la circulación de bienes y servicios entre los estados miembro y favorecer las inversiones. A diferencia de otros proyectos de integración regional, los países de este bloque no establecieron la libre circulación de personas.

A partir de este acuerdo los intercambios entre los países crecieron notoriamente. La exportación de México hacia estos dos países aumentó en forma espectacular. Sin embargo, los resultados no fueron tan favorables para este país. Las importaciones desde Estados Unidos crecieron más que las exportaciones, la pobreza se ha mantenido en los mismos niveles y no se han generado nuevos ni mejores trabajos. La principal causa de esto son las grandes diferencias

entre países industrializados y con alto nivel de desarrollo (Estados Unidos y Canadá) y a México sus condiciones económicas y sociales lo convierten el socio más débil. Más del 80% de las exportaciones van destinadas a los Estados Unidos, lo que denota el alto grado de dependencia de México a este país.

4. *Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea. TLCUE*

Después del TLCAN el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, por su volumen y trascendencia política es el más importante, por las características e importancia de las naciones que lo integran.

En la búsqueda constante de diversificar sus relaciones comerciales, México, desde 1995, inició con la unión Europea una serie de negociaciones con el fin de llegar a la elaboración de un nuevo acuerdo que concluye: con el refuerzo del diálogo político entre las dos Partes; y el mejoramiento de la cooperación económica, técnica, científica y cultural, así como, una liberalización comercial bilateral, progresiva y recíproca del comercio de bienes y servicios, congruente con las normas de la Organización Mundial del Comercio.

Por su parte, la Unión Europea es considerada la primera potencia comercial del mundo, ya que por sí sola concentra aproximadamente la quinta parte del comercio mundial, cuenta con un mercado potencial de 370 millones de personas. Además, en 1999 logró su unificación monetaria con el establecimiento del Euro como medio de pago y de reserva internacional, con lo que se consolida aún más su unión económica.

Al igual que el TLCAN, el TLCUE su objetivo general es: crear un espacio comercial en un contexto de integración multinacional a través del establecimiento de una zona de libre comercio para la apertura de oportunidades externas de desarrollo.

Sus objetivos particulares se señalan como:

- Fomentar el desarrollo de los intercambios de bienes y servicios.
- Liberalizar preferencial, progresiva y recíprocamente el comercio de bienes y servicios.
- Dinamizar la actividad comercial y económica.
- Atraer insumos y tecnología para la empresa mexicana.
- Generar mayores empleos.
- Promover la inversión directa.
- Incrementar las oportunidades y alianzas estratégicas para la empresa mexicana.

En cuanto al intercambio de servicios e inversión, sus fines son:

- Acceso sin restricción al número de operaciones o prestadores de servicio en territorio comunitario.
- Otorgamiento de trato nacional y trato de nación más favorecida.
- Consolidación del grado de apertura vigente en las respectivas legislaciones nacionales.

Por lo que se refiere a los temas de inversión:

- Consolidación de la apertura actual, plasmada en legislaciones nacionales de pagos relacionados con inversión directa.
- No implicación de apertura adicional a la inversión extranjera directa en ningún sector.
- Reiteración de compromisos internacionales y establecimiento del acuerdo de promover recíprocamente la inversión.

Respecto a la solución de controversias:

- Establecimiento de un mecanismo de consulta y solución de controversias con procedimientos claros y expeditos (primera vez que la Unión Europea incorpora esta tema en un tratado comercial);
- Concesión prioritaria a la conciliación, antes de acudir a un procedimiento arbitral;
- México conserva su derecho de impugnar ante la OMC.

Se crea un Consejo Conjunto, integrado por representantes a nivel ministerial del Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea y el gobierno de México. Igualmente, se establece un Comité integrado por ambas partes como auxiliar del Consejo Conjunto.

En relación con las compras de gobierno:

- Otorgamiento de mejores condiciones de acceso que los demás socios comerciales de la Unión Europea.
- Consolidación del grado de apertura vigente y no modificación de la legislación del sector.
- Entrada de vigencia del capítulo de servicios hasta la entrega de estadística desagregada para las compras de, por lo menos, 150 empresas públicas de la Unión Europea.

Propiedad Intelectual:

- Establecimiento de obligaciones, conforme a las legislaciones nacionales sobre adquisición, conservación y ejecución de los derechos de propiedad intelectual.
- Establecimiento de un comité especial de consulta para la atención de asuntos y desacuerdos en la materia.
- Confirmación de obligaciones y derechos en los tratados y convenciones internacionales suscritas.

En virtud de lo anterior y dado que la Unión Europea representa para México su segundo socio comercial y la segunda fuente de inversión extranjera directa y, de que nuestro país se ha ubicado como el segundo comprador en América latina de productos comunitarios, deriva la importancia que tiene para nuestro país la negociación de un acuerdo de tal naturaleza y magnitud.

Para superar este reto, las dos partes decidieron negociar un Tratado de Libre Comercio que les brindará la oportunidad de fortalecer sus relaciones económicas y comerciales. Con la entrada en vigor de este tratado, se eliminarán las desventajas de acceso a los mercados que enfrentan los exportadores de ambas partes, equilibrando sus condiciones de competencia con otros socios comerciales. Además, a México le permitirá no sólo diversificar el mercado de sus productos, sino también ampliar la oferta disponible de bienes y servicios.

Es así como se logró consolidar el Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea, entró en vigor a partir del año 2000, una vez que fueron aprobados por los gobiernos de los países involucrados. Los once capítulos de los cuales consta este Tratado, mismos que son:

- Acceso a mercados.
- Reglas de origen.
- Normas técnicas.
- Normas sanitarias y fitosanitarias.
- Salvaguardas.
- Inversión y pagos relacionados.
- Comercio de servicios.
- Compras del sector público.
- Competencia.
- Propiedad intelectual y
- Solución de controversias.

Dentro de los resultados de la negociación en materia de acceso a mercados encontramos que:

Se eliminan gradual y recíprocamente los aranceles a la importación. Se reconocería la asimetría entre México y la Unión Europea mediante plazos de desgravación diferenciados para los distintos sectores. Se eliminan las prohibiciones y restricciones cuantitativas (v.g. permisos a la importación o exportación), pero se conserva el derecho de adoptar medidas necesarias para proteger la vida o la salud humana, animal o vegetal del medio ambiente o la moral pública.

Para productos industriales quedaría:

Un trato asimétrico a favor de México, debido a que la desgravación arancelaria europea concluyó en 2003, mientras que la mexicana lo hizo hasta el 2007.

La consolidación del sistema de acceso preferencial a las exportaciones mexicanas en el Sistema generalizado de Preferencias (SGP); la unión Europea tomaría como tasa base de desgravación de los aranceles vigentes en el SGP para las exportaciones mexicanas.

Por otra parte, los productos agrícolas:

Se reconocen las condiciones especiales del sector y se establecería una desgravación paulatina de 10 años, cuotas de importación y una lista de espera para productos en los que la UE otorga importantes apoyos a la producción y a la exportación.

Para los productos agrícolas y agroindustriales:

Todas las hortalizas y frutas en las que somos más competitivos se liberarían o tendrían trato preferencial.

A la entrada en vigor se eliminaron los aranceles al café, cacao en grano, garbanzo, tequila, cerveza, mangos, papaya y guayabas. El jugo de naranja y el aguacate se beneficiarían de una cuota amplia con acceso preferencial.

A partir del 2003 el limón, la toronja y los puros gozan de libre acceso. Desde el 2008 la cebolla, pectina, aceite de cártamo, sandía y el jugo de toronja ingresan al mercado europeo libre de arancel.

Para los productos pesqueros:

Se acordaron cuatro plazos de desgravación y una lista de espera para productos sensibles.

Como resultado de este Tratado de Libre Comercio, la Unión Europea es el segundo socio comercial y la segunda fuente de inversión extranjera directa en México. Sin embargo, la relación bilateral está por debajo de su potencial.

Actualmente, México ocupa el tercer lugar como proveedor de Estados Unidos y el número 34 de la Unión Europea.

5. Otros Tratados y Acuerdos comerciales

En las últimas dos décadas México ha continuado con su modelo de desarrollo orientado al comercio internacional, bajo las premisas del libre intercambio; sin embargo, sus operaciones comerciales continúa muy focalizadas en Norteamérica y parcialmente con la Unión Europea.

Respecto a la región de América Latina y el Caribe, ésta siempre será prioritaria para México, que buscará ser siempre un actor central en la región. México ha reconocido su responsabilidad con sus vecinos del sur, y en particular con Centroamérica, para promover el bienestar social y el desarrollo económico de la región como las fuentes principales de solución a problemas comunes como la pobreza, la marginación y la desigualdad.

En la zona México tiene suscritos tres tratados de libre comercio. Los dos primeros son de carácter bilateral: con Costa Rica y con Nicaragua, cada uno de ellos de forma independiente. El tercero es de carácter multilateral, se denomina: Tratado de Libre Comercio México-Triángulo del Norte, conformado por El Salvador, Guatemala y Honduras.

En el resto de América, independientemente de los Tratados suscritos con Estados Unidos, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras. Nuestro país tiene suscritos otros Tratados adicionales. De forma bilateral con: Bolivia, Chile y Uruguay. Bajo el esquema multilateral con el llamado G-3, integrado por México, Colombia y Venezuela. Así como, bajo el esquema de Acuerdo Complementario, con el grupo del Mercosur, formado por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay.

Con Europa ya se ha hecho mención del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, que incluye, prácticamente, a todas las naciones que conforman el continente europeo. Sin embargo, también se tiene un Tratado específico y particular denominado AELC, integrado en bloque con Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza.

En la zona de Asia-Pacífico el Acuerdo de Asociación Económica firmado con Japón en 2005 incluye las bases para generar una ma-

por complementación en áreas estratégicas, de tecnología, comercio e inversión, en beneficio de ambos países. México ha iniciado un proceso de ampliación del marco jurídico bilateral con la República de Corea, con el fin de fortalecer los intercambios comerciales y dar mayor sustento a la concertación en foros multilaterales. Por su sólido dinamismo económico, fincado en avances tecnológicos, productivos y agrícolas, India constituye un ejemplo de inserción exitosa en las tendencias actuales de crecimiento global. China es un nuevo poder económico con el que se mantiene una cada vez más sólida relación, basada en el diálogo político institucional y en un creciente intercambio comercial, lo que habrá de permitir el fortalecimiento de los vínculos bilaterales hacia el futuro.

Por lo que se refiere a África y Medio Oriente, en la actualidad, el creciente potencial económico de las naciones de África y Medio Oriente, el fortalecimiento de los mecanismos de concertación multilateral regionales en el marco del sistema de Naciones Unidas y la abundancia de recursos naturales no renovables deben ser motivo de interés por participar en la importante evolución de estas regiones. En lo particular se tiene un Tratado de Libre Comercio con Israel.

Como se puede apreciar México tiene Tratados de Libre Comercio en cuatro de los cinco continentes, es muy probable que se la nación que más acuerdos de esta naturaleza ha suscrito y tiene vigentes, formando parte, incluso, de su marco normativo.

6. *Resumen*

Los Tratados Internacionales son instituciones jurídicas del derecho Internacional Público cuya finalidad es la de establecer acuerdos de voluntades entre Estados u Organismos Internacionales con el fin de procurar beneficios para los suscriptores de dicho instrumento.

Los Tratados Internacionales se incorporan a las legislaciones de los países participantes en ellos y adquieren derechos obligaciones cuyo cumplimiento es exigido por la comunidad internacional, mediante diversos mecanismos.

En el caso particular de México, estos Tratados forman parte de "ley suprema" de conformidad con el texto del Artículo 133 Constitucional, al igual que la propia Constitución y las leyes federales y las locales. Sobre este tema la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene la tesis que dichos Tratados Internacionales sólo se encuentran por debajo de la propia Constitución, pero por arriba de las leyes federales. Con ello, los compromisos jurídicos adquiridos por nuestro país bajo estos instrumentos se integran, en forma au-

tomática y definitiva al marco normativo nacional, cuyo cumplimiento es obligatorio.

México ha escogido un modelo de desarrollo basado en la formación de una infraestructura productiva nacional con una orientación netamente exportadora, la adopción de compromisos internacionales en materia comercial ha implicado por un lado el acceso a otros mercados nacionales; pero en reciprocidad se ha comprometido a permitir el libre acceso de bienes y servicios extranjeros a nuestro territorio, con todas las ventajas y riesgos que estos compromisos implican.

El más importante de todos los Tratados suscritos y vigentes es el establecido con los Estados Unidos de América y el Canadá, que conocemos con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN, que entró en vigor el 1° de enero de 1994. Este instrumento del derecho internacional ha modificado sustancialmente la forma de organización del Estado y su participación en la economía. Sus resultados han sido diversos. Por un lado, México ha incrementado significativamente sus exportaciones a los dos países integrantes del Tratado; pero ha perdido sectores completos de la estructura productiva que han sido desaparecidos por una competencia desproporcionada, desde el punto de vista tecnológico y financiero.

El otro Tratado de especial significado es el que suscribió con la Unión Europea y que está vigente desde el año 2000. En bloque la operación comercial de nuestro país se realiza con esa región agrupada en esa Unión donde están prácticamente todos los países del continente Europeo. La Unión Europea es nuestro segundo socio comercial e, igualmente, ocupa ese lugar en cuanto a la inversión extranjera directa.

Adicionalmente, México tiene suscritos Tratados bilaterales y multilaterales con un gran cantidad de naciones de Centro y Sudamérica, Asia-pacífico, Europa y del Medio Oriente. Actualmente tiene en proceso de evaluación la suscripción de más acuerdos comerciales de esta naturaleza.

Desde el punto de vista jurídico se destaca que: los contenidos de todos los Tratados y Acuerdos suscritos por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República, forman parte del Derecho vigente de nuestro país.

7. Actividades de aprendizaje

1. Tomando como base la Ley sobre Tratados Internacionales, determine las generalidades jurídicas que deben cumplir este tipo de instrumentos.
2. ¿Cuál es el papel del Senado de la República en relación con los Tratados Internacionales?
3. Integre una relación de los Tratados y Acuerdos Internacionales en materia comercial vigentes en México.
4. Realice un estudio sobre la integración y contenido, por capítulos, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
5. Realice un estudio sobre la integración y contenido, por capítulos, del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea.
6. A su juicio ¿ha sido benéfico para el país participar en los procesos de integración de mercados?
7. Derivado de los Tratados y Acuerdos comerciales suscritos por México ¿considera Ud., que ahora existe un Derecho supranacional?

CAPÍTULO DÉCIMO CUARTO

LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA DE DERECHO ECONÓMICO

SUMARIO: 1. La negociación, la mediación, la conciliación y el arbitraje. 1.1. Consumidores. 1.2. Usuarios de la banca. 1.3. Monopolios y competencia desleal. 2. La vía administrativa. 2.1. La revocación. 3. La vía jurisdiccional. 3.1. El ámbito Local. 3.2. El ámbito Federal. 3.3. El Juicio de Amparo. 4. Solución de conflictos en los Tratados de Libre Comercio. 5. Resumen. 6. Actividades de aprendizaje.

La interacción de los diversos agentes económicos en sociedades cada vez más compleja que produce, irremediablemente, conflictos o diferencias entre los diversos actores, que deben ser resueltos por las propias instituciones e instrumentos implantados o diseñados por el Estado, de una manera eficiente, eficaz y evitando, en lo posible, la aparición de nuevos conflictos.

El caso de México, su propio crecimiento económico, su expansión social y su diversidad política ha dado origen a las inevitables controversias, resultado natural del enfrentamiento de diversos intereses. Es el propio desarrollo económico, entre otros factores, el que genera las diferencias y el creciente ambiente político-político-jurídico el que propone diversas soluciones pacíficas de dichas controversias.

Como ha quedado descrito, el Derecho Económico, es la disciplina de la Ciencia del Derecho, que establece y estudia las normas jurídicas que regulan la intervención del Estado en la Economía. Inscrito dentro en un orden normativo, establecido por la propia Constitución, que lo facultan para participar, indicativamente o imperativamente, en la conducción del desarrollo económico, desde distintos ámbitos y con diversas formas de acción.

El Derecho —como conjunto de normas jurídicas— establece el rol del Estado en la conducción o regulación de la economía. Es el orden normativo que establece las formas y modalidades en que

los agentes económicos pueden actuar, definiendo particularmente las responsabilidades y límites del Estado frente a la presencia de los particulares. Es particularmente en este punto donde las disciplinas económica y jurídica actúan conjuntamente e, incluso, llegan a manifestar como una sola.

A la economía mexicana, conducida por el poder público, corresponde un orden jurídico que tenga la capacidad de establecer reglas generales y de dirimir conflictos particulares, mediante normas individualizadas.

Se ha señalado reiteradamente que el Derecho Económico es una disciplina de estudio y análisis que aparece en la segunda mitad del siglo XX, como rama o materia de la Ciencia del Derecho. De igual manera se ha propuesto que el Derecho Económico se considere como la presencia, intervención o participación del Estado en la Economía.

En su presencia en la Economía el Estado toma decisiones o realiza actos que pudieran afectar o vulnerar los derechos de otros agentes económicos, por lo cual resulta imprescindible contar con instrumentos jurídicos que permitan dirimir las controversias entre el Estado y los particulares.

Sobre este último punto en particular, la solución de controversias, en el Derecho mexicano existen diversos procedimientos e instancias administrativas o jurisdiccionales que están dotadas de capacidad para darle cause a las diferencias que surjan entre las partes.

Particularmente en México, donde el Estado tiene el mandato Constitucional de conducir, mediante la Recetoría, el desarrollo nacional el Derecho Económico tiene particular relevancia, ya que participa de diversas formas e intensidad, dependiendo de la rama de actividad económica de que se trate.

Ahora bien, la solución de tales conflictos se puede encontrar mediante diversos métodos o procedimientos. Para alcanzar dicho fin, el sistema jurídico mexicano ha incorporado distintos medios, cuyo propósito final es el de resolver las controversias entre los agentes económicos, sin generar mayores antagonismos entre las partes.

La característica fundamental de los medios de solución de controversias es la intervención de un tercero para la resolver el conflicto.

Tomando en consideración que el Estado se hace presente y se manifiesta en forma de gobierno que toma decisiones ejecutivas y las manifiesta mediante actos administrativos, es posible catalogar que la mayoría de los conflictos ocasionados por las decisiones gubernamentales pueden ser combatidas por las vías administrativas, según se trate de actos de orden federal o por entidades federativas.

A continuación se presentan las vías más utilizadas para dirimir las controversias de orden económico entre el Estado y sus entidades administrativas y los demás agentes económicos.

1. La negociación, la mediación, la conciliación y el arbitraje

Cuando dos partes interesadas en un negocio jurídico entra en controversia la negociación, la mediación, la conciliación y el arbitraje forman parte de la relación libre y voluntaria de la relación contractual, se puede decir que estamos ante procedimientos alternos para la solución de conflictos; es decir, no estamos ante un proceso judicial, si no ante un acuerdo de las partes. Sólo en el caso y si, en un momento, dado el laudo o convenio, producto de la mediación, conciliación o arbitraje, requiere ser cumplido de manera obligatoria por una de las partes, en ese momento entra en acción la impartición de la justicia.

La negociación

La mayoría de las personas y, especialmente, los empresarios y el gobierno mismo, se ven constantemente envueltos en negociaciones de diferente índole. Por ejemplo, cuando se reúnen para establecer un contrato, comprar o vender cualquier producto o servicio, resolver deficiencias, tomar decisiones colegiadas, acordar planes de trabajo, etcétera.

En tal sentido, lo primero que se debe comprender es la esencia y el alcance del concepto de negociación.

Las negociaciones se pueden definir prácticamente como el proceso que les ofrece a los contendientes la oportunidad de intercambiar promesas y contraer compromisos formales, tratando de resolver sus diferencias. Nada puede ser tan simple en su definición y tan amplio en su sentido. Cada deseo que demanda satisfacción es en definitiva una potencial ocasión para que la gente incite un proceso de negociación. Esto ocurre entre individuos que actúan ellos mismos, o como representantes.

Negociar es hacer negocio, es decir, intercambiar y regatear. La negociación es un proceso y una técnica mediante los cuales dos o más partes construyen un acuerdo. Las partes empiezan discutiendo sobre el asunto en el cual tienen intereses.

La negociación entre empresas, grupos o individuos normalmente ocurre porque uno tiene algo que el otro quiere y está dispuesto a negociar para obtenerlo. Por tanto, es un proceso que incluye dos o más partes, con intereses comunes, pero a su vez en conflicto, que

voluntariamente se reúnen para presentar y discutir propuestas comunes con el propósito de llegar a un acuerdo.

En materia económica esta es la primera forma de resolver conflictos o controversias entre las partes de un negocio jurídico.

La mediación

La mediación es la siguiente etapa de los medios alternos para la solución de controversias, después de la negociación, se puede afirmar que la mediación es la opción con posterioridad a una negociación que no logró un acuerdo.

La mediación es el procedimiento, por el cual las partes someten a un tercero imparcial, pero experto en la materia del asunto, así como un mediador experimentado, que éste proponga diversas opciones, pero siempre respetando la voluntad de las partes, ya que en la mediación el mediador no puede imponer su decisión. La mediación puede ser voluntaria o inducida.

La mediación voluntaria es aquella en la cual las partes, de manera totalmente libre solicitan de un tercero, sea una persona física o una institución, el auxilio para encontrar una solución de la controversia, a través de un procedimiento específico.

La mediación inducida es aquella en la cual un órgano Estatal, somete a las partes, de una manera indirecta pero lo suficientemente poderosa para acudir y dar a conocer su controversia al órgano público, para que éste lleve al cabo un procedimiento establecido previamente en la ley o en un reglamento de observancia general.

La Mediación que contempla la legislación, se circunscribe al ámbito público en la materia fiscal, mercantil. En el ámbito privado se lleva a cabo por las Cámaras de Comercio.

Las partes en conflicto deben estar presentes en todo el procedimiento, manteniendo una comunicación permanente con el mediador. Es importante señalar que para llevar a cabo una mediación, tiene que existir primero un conflicto, que la materia de esa controversia sea sujeta de la mediación, esto es, que las partes tengan la libertad de poderse comprometer.

Una vez que tenemos una controversia sujeta de la mediación, las partes deben asumir el mecanismo de la mediación, por medio de la admisión del rol del tercero imparcial, así como conocer los alcances y limitaciones del mediador, respecto al asunto que se le plantea. Este es un mecanismo informado y aceptado libremente, el mediador tiene la obligación de explicarle el procedimiento a las partes en conflicto. La mediación tiene un momento culminante, cuando focaliza

los problemas y propone diferentes opciones, sin imponer sus soluciones, de acuerdo a las pretensiones que se han opuesto entre sí.

La mediación concluirá satisfactoriamente con un convenio. En este momento, el mediador se convierte en un conciliador, cuando ha logrado que las partes concilien sus diferencias y se otorguen concesiones recíprocas.

Es importante señalar que la mediación carece de un marco jurídico consolidado en nuestro sistema legal. Salvo las excepciones de las legislaciones estatales, como en el estado de México, que contempla una serie de disposiciones legales alrededor del Centro de Mediación y Conciliación del Tribunal Superior de Justicia.

Dentro del resto del sistema jurídico mexicano, podemos encontrar la mediación contemplada principalmente como una profesión remunerada y sujeta del pago de los impuestos.

La Conciliación

La conciliación es el resultado exitoso de la mediación. La mediación concluye con un convenio suscrito por las partes que estuvieron bajo el procedimiento del mediador. El convenio representa el acuerdo suscrito por escrito, después de un procedimiento de negociación o mediación. En el caso que el convenio resulte del procedimiento de la mediación, se puede afirmar que el convenio logró la conciliación.

La conciliación es el otorgamiento recíproco de compromisos y promesas. Si logra la conciliación después de que las partes tuvieron un conflicto y lograron resolverlo mediante un acuerdo.

El mediador es el tercero neutral que propone sin imponer, las diferentes opciones para que las partes lleguen a un acuerdo. El mediador se convierte en conciliador una vez que logra que, como parte de las diferentes opciones que propuso, las partes lleguen a un acuerdo. En este momento el mediador hizo que las partes conciliaran entre ellos, esto es, logro la conciliación de las diferentes posiciones de las partes en conflicto.

En México existe un amplio margen de ordenamientos jurídicos en dónde se menciona a la conciliación, aunque en realidad se trata en muchos casos de la denominada mediación-conciliación.

En el ámbito de las obras públicas, se encuentra legislada la conciliación como parte del procedimiento para solucionar las controversias entre contratistas y las dependencias de gobierno. En el ámbito mercantil, se establece la conciliación para atender los conflictos derivados de la actividad bancaria o entre los consumidores y pro-

veedores, acreedores y deudores, derechohabientes y beneficiarios de la propiedad industrial.

En el mismo sentido, la procuración de justicia usa este tipo de mecanismo alterno para la solución de controversias, de tal manera que el ministerio público logre la avenencia de las partes.

En México existen cada vez más centros de mediación y conciliación que forman parte del poder judicial, como son también en el Distrito Federal, Baja California y Veracruz. Esta medida por parte de estos gobiernos obedece principalmente a reducir las cargas de trabajo extraordinarias por el crecimiento de las controversias. Al mismo tiempo representa una oportunidad para difundir los medios alternos para la resolución de controversias, que no son necesariamente de tipo mercantil.

El arbitraje

El arbitraje es un método por medio del cual las partes en una disputa convienen en someter sus diferencias a un tercero, o a un tribunal especialmente constituido para tal fin, con el objeto de que sea resuelto conforme a normas de derecho internacional, y en el entendido de que la decisión debe ser aceptada por los contendientes como arreglo final.

Se puede ubicar también el arbitraje jurisdiccional, como parte final del arbitraje privado. Esto se refiere a la etapa de ejecución, cuando el laudo, para su cumplimiento forzoso se solicita la intervención del poder judicial.

El procedimiento bajo el cual las partes resolverán su controversia, se puede establecer de común acuerdo o con las reglas de algún centro especializado. En cualquier caso la resolución final, denominada laudo, va a ser vinculatoria y será obligatoria para las partes. La mayor parte de los sistemas jurídicos en el mundo han reconocido el laudo como figura jurídica y por lo tanto han diseñado mecanismos legales para su ejecución judicial.

Se puede afirmar también que existe el arbitraje público en la materia administrativa, si tomamos en cuenta la naturaleza del órgano que lo administra. Esto sucede en la materia laboral, defensa del consumidor, defensa del usuario bancario, así como del paciente médico, principalmente.

Por lo que respecta al arbitraje privado, los podemos encontrar en el Código de Comercio vigente. Así como en los diversos centros privados como la Cámara de Comercio de la Ciudad de México, Centro de Arbitraje de México y la Cámara de Comercio Internacional con capítulo en México.

En 1993, justo antes de entrar en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, El Código de Comercio fue reformado por última vez respecto al arbitraje. Esta reforma está muy influenciada de la Ley Modelo de Comisión de las Naciones Unidas para Derecho Mercantil Internacional, conocida también con sus siglas en inglés Ley de UNCITRAL. Actualmente existen además más de 35 leyes federales que contienen al Arbitraje como un mecanismo alterno para la resolución de controversias. Estas leyes abarcan desde el ámbito de los servicios financieros, áreas concesionadas por el gobierno, áreas estratégicas para la nación y servicios públicos, entre las más relevantes. Esta diversidad de leyes principalmente regulan las actividades económicas del país ha creado una confusión mayor respecto al arbitraje y sobre todo no han permitido una mejor difusión de la institución arbitral.

Se puede afirmar que las ventajas del arbitraje son relevantes: 1) las reglas procesales las deciden libremente las partes; 2) el tercero que decide, puede ser elegido por las partes; 3) el tercero es un especialista de la materia; 4) la resolución va a ser emitida por un especialista de la materia; 5) el tiempo que lleva este procedimiento es más reducido del que tomaría un juicio normal.

Es importante mencionar también que esta figura puede garantizar una mayor certidumbre en la actividad económica del país, principalmente en la inversión extranjera, ya que la mayor parte de las empresas trasnacionales conocer y cultivan esta forma de resolver sus controversias en diferentes partes del mundo.

El reto en este aspecto es difundir entre los miembros del poder judicial que el arbitraje no pretende disputarles la impartición de justicia, sino por el contrato colaborar con ella, como lo hacen los demás auxiliares de la justicia en México.

El laudo

El laudo es la resolución que emite el árbitro. Esta resolución tiene carácter vinculatorio para las partes. En principio los laudos deben ser cumplidos de buena fe por las partes. Pero existe también la posibilidad de que las partes no lo quieran hacer. En ese momento, de acuerdo al marco jurídico imperante, el poder judicial mediante el juez obliga a la parte rebelde para cumplir.

Existe el debate si cabe el juicio de amparo en contra del laudo. Se puede afirmar que en contra de la resolución arbitral no cabe el amparo, salvo que violente precisamente una garantía constitucional y esto se hace valer en el primer acto judicial a cargo del juez, sea en el acto o

acuerdo que admite o niega el reconocimiento del laudo. El juicio de amparo de tipo indirecto procede en contra del auto que emite el juez, por el cual reconoce o niega el laudo. En ese momento se configura el acto de autoridad contra el cual procede el juicio de amparo. Este amparo tendrá que revisar la forma y no el fondo del laudo.

El laudo no es una sentencia es una parte resolutive del convenio o contrato en cual se estipuló el arbitraje. Si el amparo procediera en contra del fondo de asunto, simplemente se estaría negando la naturaleza de los medios alternos para la solución de controversias, en la especie el procedimiento arbitral. Existen diversas tesis aisladas que respaldan esta posición, aunque recientemente se ha conocido casos en los cuales se pone en discusión el tema de la procedencia del amparo en contra del fondo del laudo.

Actualmente encontramos la regulación de los medios alternos en diversas leyes nacionales. La regulación no ha sido la esperada, carece en algunos casos de precisión y certeza, pero de cualquier manera ya está bien cimentada en el sistema jurídico nacional.

Se puede afirmar que el laudo o convenio, o sea, la resolución del procedimiento alterno, es en sí parte también del mismo acuerdo, por lo tanto se antoja su cumplimiento voluntario. Pero si en un momento dado, dicha resolución no quiere ser cumplida, la parte afectada, como lo haría con cualquier convenio, acudiría a la instancia legal correspondiente para hacerla cumplir mediante las actuaciones de un juez.

En el mismo sentido, el Artículo 13 Constitucional establece el principio de igualdad jurídica entre las partes procesales. Esta misma disposición prohíbe la aplicación de leyes privativas, esto es, dirigidas a una persona o un grupo de la sociedad. De igual manera, esta disposición constitucional prohíbe el establecimiento de tribunales especiales que juzguen a una persona o un grupo de personas exclusivamente.

Este Artículo también se ha querido utilizar para desvirtuar las ventajas de los medios alternos para la solución de controversias, como el arbitraje. El arbitraje no es una ley privativa, tanto así que se contiene dentro del sistema jurídico mexicano. Si algo privilegia el arbitraje es precisamente la igualdad de las partes, ya que brindan la misma oportunidad a las partes contendientes y el árbitro tiene que vigilar esta garantía constitucional, de lo contrario el juez en su momento, anulará el laudo arbitral.

El arbitraje en un procedimiento convenido por las partes. Este convenio arbitral es reconocido por el sistema jurídico nacional e internacional. De ninguna manera es una ley privativa, ya que el

convenio se establece de común acuerdo y no se le impone a ninguna de las partes involucradas. Si bien existen otras reglas arbitrales, diferentes a las contenidas en el Código de Comercio, estas reglas privadas están diseñadas de tal manera que respetan el marco jurídico imperante.

En el momento de la ejecución del laudo, tanto los procedimientos arbitrales establecidos en leyes, como aquellos administrados por los centros privados nacionales e internacionales, tienen que acudir, en caso de negativa de alguna de las partes para cumplirlo, con el juez para que mediante el monopolio de la fuerza éste ordene la ejecución del laudo. Se denominan en ocasiones tribunal o panel arbitral al árbitro o al grupo de árbitros que llevan al cabo el procedimiento arbitral. La denominación tribunal no conlleva en este contexto la naturaleza jurisdiccional de un juez perteneciente al poder judicial, es una denominación que traspasa las fronteras y la podemos encontrar en diversos países. Así que querer equipar al árbitro o árbitros con un tribunal estatal, no es en sí un ejercicio serio de la naturaleza jurídica y alcance del arbitraje.

El sistema jurídico mexicano ha procurado ofrecer medios alternativos para la solución de conflictos. En particular, en materia económica ha creado instituciones y diseñados procedimientos para entender las controversias entre particulares y las de éstos con el propio Estado. A continuación se presentan tres ejemplos: consumidores; usuarios de la banca y competencia económica.

1.1. *Consumidores*

La protección a los consumidores es una tendencia del Derecho en casi todos los países, entre más desarrollada es una sociedad, los intereses colectivos son protegidos en mayor medida por el Estado.

En las economías de mercado es irremediable que surjan conflictos entre los productores de bienes y servicios y los consumidores. Los primeros tienen con finalidad la obtención de un lucro o utilidad por la venta de sus mercancías o servicios; en tanto que los segundos, los consumidores procuran encontrar la mayor satisfacción de sus necesidades al más bajo costo, el choque es inevitable.

Es por ello que el Estado debe asumir el papel de "equilibrador" entre los dos intereses legítimos en conflicto. Adicionalmente debe prestar atención y apoyo a la parte más débil de esta relación, ya que por lo general, los empresarios, productores o comerciantes disponen de mayores recursos y medios más idóneos para defender sus intereses.

México es el segundo país latinoamericano con una Ley Federal de Protección al Consumidor y el primero en crear una procuraduría en su defensa, con carácter de organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propios con funciones de autoridad administrativa encargada de promover y proteger los intereses públicos del consumidor.

Sus objetivos son el promover y proteger los derechos del consumidor, fomentar el consumo inteligente y procurar la equidad seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Así mismo, pretende ser una institución efectiva en la promoción de una cultura de consumo inteligente y en la aplicación de la ley.

Dentro de sus funciones se encuentran: la de prevenir y corregir prácticas abusivas en las relaciones de consumo; fortalecer el poder de los consumidores brindándoles información y asesoría; desarrollar proveedores conscientes e informados para que ejerzan sus derechos y cumplan sus obligaciones con los consumidores; incidir en la política regulatoria y mantener actualizado el marco jurídico que tenga impacto en las relaciones de consumo; propiciar y vigilar el cumplimiento de la normatividad por los proveedores; procurar la solución de las diferencias entre los consumidores y proveedores; contribuir a la reducción de los riesgos de corrupción; fomentar la cultura de la transparencia; y, hacer eficaz el desempeño institucional.

La Procuraduría lleva a cabo sus funciones de conformidad con un importante marco jurídico que deriva de los principios establecidos por el Artículo 28 Constitucional, que tiene por objeto garantizar la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones de consumo, protegiendo los derechos del consumidor a través de la Ley Federal de Protección al Consumidor. A continuación se transcriben algunas de las disposiciones normativas de mayor relevancia con este tema:

LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

ARTÍCULO 1.- "La presente ley es de orden público e interés social y de observancia en toda la República. Sus disposiciones son irrenunciables y contra su observancia no podrán alegarse costumbres, usos, prácticas, convenios o estipulaciones en contrario. El objeto de esta ley es promover y proteger los derechos y cultura del consumidor y procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

Son principios básicos en las relaciones de consumo:

I. La protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por productos, prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos;

II. La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones;

III. La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que representen;

IV. La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos;

V. El acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, económica, administrativa y técnica a los consumidores;

VI. El otorgamiento de información y de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos;

VII. La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como contra prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios;

VIII. La real y efectiva protección al consumidor en las transacciones efectuadas a través del uso de medios convencionales, electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología y la adecuada utilización de los datos aportados; y

IX. El respeto a los derechos y obligaciones derivados de las relaciones de consumo y las medidas que garanticen su efectividad y cumplimiento;

Los derechos previstos en esta ley no excluyen otros derivados de tratados o convenciones internacionales de los que México sea signatario; de la legislación interna ordinaria; de reglamentos expedidos por las autoridades administrativas competentes; así como de los que deriven de los principios generales de derecho, la analogía, las costumbres y la equidad".

En materia de protección de los derechos del consumidor, el Gobierno Federal a través de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) federal ha buscado que México mantenga una presencia cada vez más activa a nivel internacional en los organismos y foros especializados en estos temas, para el mejor cumplimiento de sus actividades, promoviendo la vinculación de la institución con entidades homólogas y organizaciones internacionales de protección al consumidor. Con las diferentes actividades promovidas en esta área, se pretende lograr la homologación de servicios con calidad a nivel internacional, fortalecer las políticas públicas de protección al consumidor en nuestro país y consolidar a Profeco como una institución reconocida nacional e internacionalmente.

En el *plano multilateral*, la Profeco busca fortalecer la presencia de México en foros internacionales especializados en protección al consumidor. En ellos, participa activamente en las actividades y proyectos internacionales. Entre los más importantes, cabe destacar los siguientes:

Comité de Políticas del Consumidor (CCP, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Red Internacional de Protección al Consumidor y de Aplicación de la Ley (ICPEN, por sus siglas en inglés).

Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor (FIAGC).

Asociación para la Seguridad y la Prosperidad para América del Norte (ASPAN).

Consumers International (CI).

Dentro de sus funciones Profeco asesora a los consumidores y proveedores, dándoles a conocer de manera detallada los derechos y obligaciones con los que cuentan, de qué manera los pueden ejercer y las consecuencias que se deriven del ejercicio de los mismos.

Cuando algún proveedor o prestador de servicios no respeta el precio, las cantidades, plazos, términos, entregas, condiciones, modalidades, características, garantías, intereses, y demás compromisos referentes a la operación celebrada en forma verbal o escrita, se puede presentar una queja ante Profeco, ya sea en forma escrita o personal.

Los requisitos para que presentar la queja son:

- Nombre y domicilio del consumidor.
- Nombre y domicilio del proveedor que aparece en el contrato, comprobante o recibo. En caso de no aparecer en ninguno de estos documentos, señalar el lugar donde puede ser localizado.
- Descripción del bien o servicio que se reclama y la narración de los hechos que dieron lugar a la queja. (existe un formato para el efecto).

Una vez presentada la queja, Profeco inicia un proceso para la solución del conflicto. En primer término, procura una conciliación

entre las partes; si no se llega a un arreglo conveniente para ellas la propia Procuraduría actúa como árbitro entre las partes.

La etapa de conciliación se realiza cuando un proveedor no cumple, y se ha presentado una queja o reclamación. Profeco busca solucionar el problema, mediante una visita o llamada telefónica al proveedor. Si con la llamada telefónica o con la visita domiciliar no da solución al problema, se citamos al consumidor y a el proveedor en la delegación de la Profeco, a fin de que juntos, y de forma amistosa, encuentren la mejor solución.

Igualmente, el consumidor tiene el derecho de presentar denuncias por prácticas comerciales abusivas, mediante acciones, hechos o actos que afecten a cualquier consumidor.

A diferencia de la queja, cualquier persona puede presentar una denuncia, sin necesidad de ser directamente el afectado, no está obligado a presentar pruebas de las operaciones que denunciaste, ni a proporcionar sus datos. Simplemente tendrá que proporcionarnos los datos completos que permitan identificar al proveedor y conocer la actividad comercial que denuncia.

La actividad más importante que realiza la Profeco en defensa de los consumidores es la del arbitraje. Es el medio por el cual consumidores y proveedores, de común acuerdo, designan a la Procuraduría, como árbitro para resolver sus diferencias, quien lo hará mediante la emisión de un laudo.

La primera forma para que la Procuraduría actúe como árbitro es que, si después de la etapa de conciliación, las partes no llegan a un acuerdo solicitan su intervención. La segunda forma es en forma directa; es decir, las partes acuden directamente y, aún sin existir reclamación previa en contra del proveedor, solicitan la intervención de Profeco como árbitro, es decir, se puede omitir la etapa conciliadora.

Agotado el procedimiento de arbitraje la Procuraduría emite un laudo, con lo cual se da por finalizada su intervención. Es importante destacar que las partes pueden llegar a un arreglo previo a la emisión del laudo.

Mucho se ha discutido sobre los efectos vinculatorios de los laudos que emite la Profeco, toda vez que no son de carácter definitivo y los particulares pueden acudir a instancias jurisdiccionales a dirimir la controversia que dio origen al procedimiento desahogado.

Como servicio adicional la Profeco informa sobre precios de electrodomésticos, alimentos, frutas y legumbres, medicamentos, aseo y limpieza, útiles escolares, pescados y mariscos, estudios de calidad, comportamientos comerciales etc., mediante la revista del consumi-

dor, y ¿quién es quién en los precios? Disponibles en publicaciones y medios electrónicos.

1.2. *Usuarios de la banca*

Prácticamente todas las personas, de una o de otra manera, somos usuarios de los servicios que presta la banca, entendiendo ésta como el conjunto de instituciones autorizadas para proporcionar el servicio de capitación de recursos financieros y el otorgamiento del crédito. En términos muy generales la banca está dividida en dos conceptos: los bancos que conocemos como "comerciales" y aquellos que se les clasifica como de "desarrollo".

El marco legal que rige su funcionamiento es muy amplio y, en ocasiones contradictorio. La Ley de Instituciones de Crédito, es el marco jurídico base que regula el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de los propios bancos; las actividades y operaciones que realizan con el fin de proteger los intereses de los usuarios y de mantener la rectoría financiera del Estado Mexicano sobre este servicio.

Otras disposiciones legales son aplicables a la integración y funcionamiento de las instituciones que prestan el servicio de banca y crédito. Tal es el caso de la propia Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Banco de México, la legislación mercantil, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, los usos y prácticas bancarias, la legislación civil y el Código Fiscal de la Federación, entre otros.

Es de destacar que dentro del marco regulatorio de la Instituciones bancarias ahora se cuenta con: la Ley de Protección del Ahorro Bancario y la Ley de Protección y Defensa de los Usuarios de los servicios financieros.

La función de los bancos y demás instituciones financieras es la de actuar como intermediarios entre los ahorradores y los usuarios del crédito.

Las dos instituciones del estado mexicano que tiene bajo su responsabilidad de la conducción y supervisión de este sector son: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México. La primera es quien autoriza y vigila el funcionamiento de las empresas dedicadas a este servicio; y el segundo, es quien opera, en la práctica sus operaciones cotidianas con los instrumentos propios del banco central.

Adicionalmente a estas dos instituciones sustantivas en la operación del sistema financiero, el gobierno mexicano cuenta con: la

Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Valores; Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro; Instituto de Protección al Ahorro Bancario; y la Comisión de Defensa de los Usuarios de los Servicios Bancarios.

El Sistema Financiero Mexicano es muy amplio y complejo; ya que, a las instituciones bancarias, propiamente dichas, se integran las aseguradoras, afianzadoras, casas de bolsa, sociedades controladoras, entidades auxiliares de ahorro para el retiro, entre otras.

En un sistema bancario y financiero tan amplio y diverso es común que surjan diferencias entre los prestadores del servicio y los propios usuarios; también es frecuente la confrontación entre las propias instituciones bancarias y financieras en contra de las autoridades gubernamentales. Para prevenir y, en su caso, resolver los conflictos entre autoridades, instituciones prestadoras del servicio y los usuarios el gobierno federal dispone de instituciones e instrumentos jurídicos.

Tal es el caso de la Comisión Nacional Bancaria, y la de Valores, que como órganos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda actúan como organismos auxiliares de control y vigilancia para el sano desarrollo del sistema bancario y del mercado de capitales. Lo mismo sucede, en el ámbito de su competencia con las instituciones que regula y supervisan las empresas aseguradoras, afianzadoras y todas aquellas que presenten algún servicio de tipo financiero.

En particular para los fines de este Capítulo, es de especial importancia las funciones que realiza la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF). Quien realiza funciones preventivas y correctivas.

Las primeras, las preventivas, consisten en orientar, informar, promover la Educación Financiera.

En cambio, cuando un usuario de la banca considera que sus derechos han sido afectados puede acudir a la CONDUSEF quien tiene la obligación de atender y resolver las quejas y reclamaciones de los usuarios de servicios y productos financieros. Los procedimientos que sigue la CONDUSEF son: el de conciliación y/o el de arbitraje.

En el primer caso, el afectado deberá presentar una reclamación ante la CONDUSEF, dentro de los tres meses posteriores a que se haya sucedido el hecho reclamado; será ésta la encargada de notificar al banco dentro de los cinco días posteriores; la Comisión citará a las partes dentro de los veinte días de la presentación de la recla-

mación; la institución financiera deberá presentar un informe por escrito, antes o durante la junta de conciliación. El funcionario de la Comisión procurará llegar a un arreglo entre las partes, si lo logra, se suscribirá un convenio entre las partes, el cual tendrá el carácter de obligatorio.

En el segundo caso, el arbitraje, se desarrolla bajo la circunstancia de que la conciliación no haya sido exitosa. Éste, el arbitraje, sólo se llevará cabo, siempre y cuando las partes manifiesten su voluntad de someterse a él. Ya en la práctica el proceso arbitral se desahoga con las etapas propias de un juicio civil —presentación de la demanda, contestación de la misma, ofrecimiento de pruebas, desahogo, alegatos y emisión del laudo—.

Cabe hacer notar que el laudo puede ser combatido por juicio de amparo, aclaración de laudo y recurso de revisión.

Como se puede apreciar la CONDUSEF es una institución de buena fe, ya que en la práctica las instituciones financieras si no le es conveniente el proceso conciliatorio se rehúsan a someterse al arbitraje, lo cual obliga al usuario de la banca afectado a recurrir a instancias jurisdiccionales con la desventaja que implica enfrentar jurídicamente a empresas con recursos humanos y financieros suficientes para enfrentar largos y costosos procesos judiciales.

1.3. *Monopolios y competencia desleal*

Otro de los temas en que el Estado se ve inmerso para resolver los conflictos de carácter económico entre él y los particulares es el que se refiere al principio de la libre competencia. En las teorías clásicas de la economía se señala que es condición indispensable para que una economía sea fuerte y próspera que haya una libre concurrencia de los factores de la producción, para que sean las propias fuerzas del mercado las que determinen su costo; y, en consecuencia nadie tome ventajas sobre los consumidores o sobre otros competidores.

Es la rivalidad que se da entre empresas que participan en un mercado aplicando sus mejores estrategias de manera que pueden minimizar sus costos, maximizar sus ganancias y así mantenerse activas e innovadoras frente a otras empresas rivales.

La política de competencia tiene como propósito promover al máximo la rivalidad entre empresas, busca que los agentes económicos se esfuercen por mejorar el uso de recursos para producir bienes y servicios, y de perfeccionar e innovar en la calidad y variedad de

éstos, con la finalidad de que reditúe en mejoras en competitividad y más beneficios para los consumidores.

Esta política, busca proteger al proceso de competencia, no a los participantes en este proceso, es decir, la autoridad encargada de velar por la competencia vigilará y se asegurará que la batalla entre empresas rivales sea limpia y se lleve a cabo dentro de las reglas establecidas por la ley.

Todo esto, tiene como finalidad, lograr un mayor crecimiento económico y bienestar para la sociedad.

En particular hay dos situaciones que pueden afectar en forma determinante la libre concurrencia, estos son: la existencia de monopolios o las prácticas de competencia desleal.

Tradicionalmente se ha entendido que existe un monopolio cuando en un sector del mercado económico existe un único vendedor o productor que oferta el bien o servicio que la demanda requiere para cubrir sus necesidades en dicho sector. Para que un monopolio sea eficaz no tiene que existir ningún tipo de producto sustituto o alternativo para el bien o servicio que oferta el monopolista, y no debe existir la más mínima amenaza de entrada de otro competidor en ese mercado. Esto permite al monopolista el control de los precios.

Por su parte, por competencia desleal debemos entender la situación de que uno o varios productores o consumidores de un bien o servicio determinado se encuentren en ventaja respecto a los demás para imponer sus condiciones de mercado y obtener beneficios fuera de lo legal o razonable.

Desde 1857 la Constitución prohíbe los monopolios y las prácticas monopólicas. El Artículo 28 de la Constitución de 1917 prohíbe expresamente los monopolios y las prácticas monopólicas, y establece que se evitarán las concentraciones contrarias al interés público en la concesión de servicios públicos y de bienes del dominio federal. A continuación se reproduce la parte conducente del Artículo 28 Constitucional.

Artículo 28.- "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de Artículos de consumo necesario y que tenga

por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los Artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular; así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos Artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del Artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia."

Sin embargo, la aplicación de la política de competencia realmente inicia en junio de 1993, cuando entra en vigor la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), reformada en el mes de junio del 2006.

Los tratados de libre comercio que ha suscrito el Gobierno de México generalmente contienen un capítulo específico en materia de competencia y, además, se han firmado acuerdos bilaterales en materia de competencia con varios países.

Adicionalmente, diversas leyes sectoriales otorgan facultades específicas a la Comisión Federal de Competencia, particularmente en lo que se refiere a la determinación de condiciones de competencia en mercados específicos, así como en la aprobación de participantes en los procesos de licitaciones y privatizaciones que lleva a cabo el gobierno federal.

El marco normativo que regula el funcionamiento de la Comisión Federal de Competencia es:

- ✓ Los Artículos constitucionales relacionados con la materia de competencia económica;
- ✓ La Ley Federal de Competencia Económica;
- ✓ El Reglamento de la Ley Federal de Competencia;
- ✓ El Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia;
- ✓ La normatividad sectorial relacionada;y
- ✓ Los criterios jurisprudenciales relevantes en la materia.

Las principales actividades de la CFC se pueden agrupar de la siguiente manera: en procedimientos, trámites y servicios.

Como ya se mencionó, La Comisión Federal de Competencia fue creada en 1993. Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía con autonomía técnica y operativa y se encarga de aplicar la política de competencia económica a través de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE).

La política de competencia económica es un elemento central para impulsar el crecimiento de nuestro país, ya que los efectos de tener una sana competencia económica se traducen en:

A continuación se presentan los primeros Artículos de la Ley Federal de Competencia, en los cuales se destaca que su ámbito de aplicación es en toda la República y en todas las ramas de actividad económica:

Artículo 1o.- La presente ley es reglamentaria del Artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, es de observancia general en toda la República y aplicable a todas las áreas de la actividad económica.

Artículo 2o.- Esta Ley tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

Artículo 3o.- Están sujetos a lo dispuesto por esta Ley todos los agentes económicos, sea que se trate de personas físicas o morales, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica.

Serán responsables solidarios los agentes económicos que hayan adoptado la decisión y el directamente involucrado en la conducta prohibida por esta Ley.

Es importante destacar que los procedimientos que se lleven a cabo ante la CFC pueden iniciarse a petición de parte o de oficio.

El procedimiento de desahoga en tres etapas: la primera de investigación, la segunda, propiamente de procedimiento; y la tercera, de resolución. La autoridad tiene la facultad de dictar medidas de apremio para que los involucrados presenten la información requerida en los tiempos señalados.

Una vez concluidas las etapas del proceso la autoridad, con base en el Artículo 35 de la LFCE, está facultada para imponer las siguientes sanciones:

- I. "Ordenar la corrección o supresión de la práctica monopólica o concentración de que se trate;
- II. Ordenar la desconcentración parcial o total de lo que se haya concentrado indebidamente, sin perjuicio de la multa que en su caso proceda;
- III. Multa hasta por el equivalente a treinta mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal por haber declarado falsamente o entregado información falsa a la Comisión, con independencia de la responsabilidad penal en que se incurra;
- IV. Multa hasta por el equivalente a un millón quinientas mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna práctica monopólica absoluta;
- V. Multa hasta por el equivalente a novecientas mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna práctica monopólica relativa;
- VI. Multa hasta por el equivalente a novecientas mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna concentración de las prohibidas por esta Ley;
- VII. Multa hasta por el equivalente a cuatrocientas mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal por no haber notificado la concentración cuando legalmente debió hacerse;
- VIII. Multa hasta por el equivalente a novecientas mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incumplido con las condiciones fijadas por la Comisión en términos del Artículo 22 de esta ley, sin perjuicio de ordenar la desconcentración;
- IX. Multa hasta por el equivalente a treinta mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, a los

individuos que participen directamente en prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas, en representación o por cuenta y orden de personas morales;

- X. Multa hasta por el equivalente a veintiocho mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, a los agentes económicos o a los individuos que hayan coadyuvado, propiciado, inducido o participado en la comisión de prácticas monopólicas, concentración prohibida o demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados en términos de esta Ley, y
- XI. Multa hasta por el equivalente a un millón quinientas mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incumplido la resolución emitida en términos del Artículo 33 bis 2 de esta Ley.

En caso de reincidencia, se podrá imponer una multa hasta por el doble de la que corresponda, o hasta por el diez por ciento de las ventas anuales obtenidas por el infractor durante el ejercicio fiscal anterior, o hasta por el diez por ciento del valor de los activos del infractor, cualquiera que resulte más alta.

Se considerará reincidente, al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada, cometa otra del mismo tipo o naturaleza.

En el caso de violaciones por servidores públicos, la Comisión deberá enviar oficio debidamente fundado y motivado a la autoridad competente para que, de ser procedente, se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa a que hubiere lugar, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que incurra el servidor público.

Los ingresos que se obtengan de las multas por infracciones a lo dispuesto en esta ley, se destinarán a los programas de apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa.

En ningún caso la Comisión administrará ni dispondrá de los fondos a que se refiere el párrafo anterior.

Como se puede observar, a diferencia de las políticas de protección a consumidores o usuarios de la banca, las resoluciones que emite la Comisión Federal de Competencia si tienen efectos vinculatorios para la partes; es decir estamos frente al Estado actuando en su carácter de imperio, dando cumplimiento al mandato constitucional de ser el rector de la economía; sin embargo, en la práctica resulta muy difícil dictar directrices o imponer sanciones en una economía como la mexicana llena de deficiencias estructurales y en sectores donde actúan muy pocos productores o proveedores de

determinado bien o servicio. Por ejemplo qué se puede hacer en el ámbito de las telecomunicaciones o en la telefonía o en los servicios de radio y televisión, en la venta de refrescos o la producción de harina de maíz, donde es evidente la concentración del mercado en muy pocas manos. Sería poco viable limitar la operación de estas empresas, ya que siendo así ¿quién proveería o daría el servicio? La intención es buena, la realidad limita su realización.

Los casos arriba presentados: consumidores, usuarios de la banca y competencia económica son tres claros y buenos ejemplos de los medios alternativos para la solución de controversias sin pasar por el poder judicial.

2. *La vía administrativa*

Se ha reiterado que el Estado al actuar como rector de la economía, lo hace a través del gobierno, que en la mayoría de las ocasiones se manifiesta mediante actos administrativos, lo que al emitirse o realizarse pueden causar un agravio al gobernado.

Cuando este agravio sucede el particular tiene la opción de combatir dicho acto administrativo, ante la misma autoridad que lo realizó, mediante los llamados recursos administrativos. Es decir, el particular tiene el derecho de impugnar el acto y solicitarle a la misma autoridad que lo emitió o realizó que lo revoque.

El recurso administrativo es una defensa de los intereses del promoviente ante los órganos del Estado, por lo que no se considera un litigio de partes en pugna. Por lo tanto, estamos frente a un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses, por un acto administrativo, para obtener de la propia autoridad una revisión del acto, a fin de que sea revocado, anulado o modificado en caso de que se compruebe su ilegalidad.

El combatir las decisiones gubernamentales que se realizan como actos administrativos tiene ciertas ventajas, Por ejemplo: Permite a la autoridad corregir sus propios errores administrativos; proporciona a la autoridad un conocimiento pleno de las fallas en leyes y procedimientos; las instancias se resuelven, presumiblemente, en forma más rápida, ya que supuestamente se exigen menos requisitos; teóricamente, es un instrumento eficaz de las autoridades administrativas, para el control de la legalidad; evita al gobernado un conflicto costoso; y, se elimina sobrecarga de trabajo para tribunales administrativos.

Así mismo, tiene sus desventajas, como son: generalmente, los servidores públicos le dan la razón a la propia autoridad administra-

tiva; la autoridad no resuelve, o retarda su resolución; y, existen tecnicismos jurídicos que sólo conocen los expertos en la materia, lo que hace riesgoso su agotamiento.

En consecuencia la revocación es el retiro unilateral de un acto válido y eficaz, por un motivo superviviente.

A pesar de que tanto la revocación como la anulación producen el efecto de eliminar un acto del mundo jurídico, existe entre ambas instituciones una característica sustancial que las distingue. En efecto, mientras que la anulación está destinada a retirar un acto inválido o sea un acto que desde su origen tiene un vicio de ilegitimidad, la revocación sólo procede respecto de actos válidos, es decir, de actos que en su formación dejaron satisfechas todas las existencias legales.

Además, y derivando de esta diferencia, aparecen otras que se refieren a los motivos, a la naturaleza del acto y a sus efectos que complementan el concepto tanto de la revocación como el de la anulación. Mientras que el motivo de la primera es posterior al acto original y se refiere a consideraciones de oportunidad, o sea a la coincidencia del acto en momentos sucesivos con el interés público, la anulación deriva del vicio original de ilegalidad del acto primitivo. En tanto que el acto de revocación es un acto de naturaleza declarativa y finalmente, y como consecuencia de ese diverso carácter, mientras la revocación, por lo general, sólo elimina a partir de ella los efectos del acto revocado, la anulación normalmente los elimina retroactivamente desde la fecha del acto anulado.

La revocación se realiza por un nuevo acto administrativo que extingue otro acto anterior válido y eficaz, su procedencia tiene que examinarse en primer término frente a la estabilidad que se reconoce a las resoluciones administrativas. El fenómeno jurídico de la revocación en el derecho administrativo, no puede basarse ni en el reconocimiento de un poder negativo de la administración ni en que los actos sean precarios o inmutables, y entonces habrá que buscar el fundamento en otro factor diferente. La revocación estriba en el cambio de uno de los presupuestos del acto jurídico original, es decir, en la mutación superveniente de las exigencias del interés público que deben satisfacerse mediante la actividad administrativa.

La revocación procede contra resoluciones definitivas de la administración pública; contra actos de autoridades fiscales federales. La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se

ha confirmado el acto impugnado (negativa ficta) el recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

La obligación de las autoridades administrativas de fundar y motivar sus actos consiste en citar de manera específica la ley exactamente aplicable al caso, así como en expresar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto y la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.

Como se aprecia en los conflictos de orden económico, también existe la posibilidad de una auto composición; es decir, que sean la partes las que decidan su solución; por una parte el Estado y por la otra un agente económico.

3. *La vía jurisdiccional*

Cuando las controversias no encuentran cause de solución por la auto composición o los medios alternativos, las partes en conflicto tienen el derecho de acudir ante el poder judicial —local o federal— para mantener a salvo sus intereses.

Como ya se ha mencionado, el Estado en su carácter de imperio actúa a través de sus órganos de gobierno, particularmente por la parte administrativa del poder ejecutivo; por lo tanto sus actos tienen el carácter de resoluciones administrativas que pueden impugnarse en el ámbito local y federal; así mismo y en determinadas circunstancias los actos de autoridad también pueden ser combatidos mediante el juicio de amparo.

A continuación se presentan las tres opciones para impugnar el acto de autoridad que vulnera la esfera jurídica del ciudadano, estos son: en el ámbito de las entidades federativas y el Distrito Federal; en lo federal; y, el juicio de amparo.

Las decisiones del poder público en materia económica, se manifiestan mediante actos administrativos que emite la autoridad responsable frente a un agente económico de carácter particular o privado.

El proceso jurisdiccional cuyo fin es solucionar los conflictos que aparecen entre el poder público y los particulares, con motivo de la emisión, interpretación y aplicación de decisiones económicas formales que se manifiestan materialmente mediante actos administrativos. Es el medio, mediante el cual los particulares y, eventualmente la propia administración pública, pueden combatir e impugnar la legalidad o validez de los actos de esta última y de los instrumentos que se derivan de éstos. Los Tribunales Administrativos conocen los

conflictos derivados de los actos gubernamentales y de los instrumentos en que se manifiestan.

La existencia de tribunales administrativos, en el ámbito federal y local, es una manifestación del orden normativo que establece límites al poder público, ya que no es suficiente que el Estado manifieste que se sujeta a las normas jurídicas; es preciso, además, que los particulares tengan la posibilidad jurídica real de demandar al Estado y a su administración pública ante tribunales independientes y autónomos, que resuelvan sobre la legalidad de sus actos.

3.1. *El ámbito local*

En todas las entidades federativas existe un Tribunal, con diversos nombres y características, encargado de resolver los conflictos generados por las decisiones administrativas del gobierno estatal o del Distrito Federal. Para fines ilustrativos presentamos las características del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ejemplo que puede ser extensivo a las demás entidades de la república.

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Este Tribunal tiene como objetivos: Conocer, dirimir y resolver por la vía jurisdiccional los conflictos jurídicos que se generan o crean por resoluciones o actos de las autoridades administrativas del Distrito Federal, que principalmente pudieran ser en agravio de los gobernados.

Los gobernados tienen el derecho de: Al acudir al Tribunal se tiene la oportunidad de contar gratuitamente con asesoría y, en su caso, representación legal para que se analice y estudie el conflicto con las autoridades administrativas.

De preferirlo así el gobernado, puede optar por acudir directamente, demandando a través de su escrito inicial:

- ✓ La nulidad del acto o resolución que considere ilegal.
- ✓ Que a la autoridad se le obligue a contestar una petición escrita.
- ✓ Que se le restituya en el goce de sus derechos indebidamente afectados.
- ✓ Que se obligue a la autoridad a actuar apegada estrictamente a la ley en los actos o resoluciones que realice o emita en el ejercicio de sus funciones.

El Artículo 122 disposición "C" de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* señala con toda claridad los órganos de carácter local a cuyo cargo, junto con los poderes federales, está el gobierno del Distrito Federal. Determinando expresamente en su BASE QUINTA que: "Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal..."

Por su parte el Estatuto de Gobierno en su Artículo 9 señala: "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública del Distrito Federal. Se compondrá de una Sala Superior y por Salas Ordinarias, conforme lo establezca su ley orgánica.

Por su parte, la ley orgánica del propio tribunal señala en su Artículo 1o. "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un órgano jurisdiccional con autonomía y jurisdicción plena para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal...".

3.2. *El ámbito Federal*

Para combatir los actos de autoridades federales el sistema jurídico mexicano dispone: del Tribunal Superior de Justicia Fiscal y Administrativa.

Los actos de autoridades federales que vulneren los derechos de los gobernados se combaten mediante el juicio de nulidad. Dicho juicio consiste en la resolución de una controversia legítima, por violación o desconocimiento de un derecho, entre los particulares y las autoridades hacendarias o de un carácter administrativo distinto, ante un órgano de naturaleza jurisdiccional, pero adscrito al poder ejecutivo, el cual determinará a quién le asiste la razón y el derecho, mediante la acción que marcan las leyes.

Procederá el juicio de nulidad en contra de las siguientes resoluciones: (Artículo 11 de la Ley Orgánica).

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos en que se determine la existencia de una obligación fiscal.
- II.- Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

VII. Las que se dicten sobre contratos de obras celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

IX. Las que requieren el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios así como sus organismos descentralizados.

XIII. Cuando se ponga fin a un procedimiento administrativo.

XIV. Las que decidan los recursos administrativos.

El Juicio de Nulidad se promueve ante el Tribunal Superior de Justicia Fiscal y Administrativa, que es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece.

3.3. *El Juicio de Amparo*

El juicio de amparo, es un juicio de carácter constitucional en la que los gobernados, tienen el derecho que pueden hacer valer ante el abuso de autoridades y a la violación de sus garantías individuales.

En determinados actos de autoridad el ciudadano que es vulnerado en sus garantías individuales puede acudir ante la justicia federal a solicitar su protección y amparo. En materia del Derecho Económico existen actos de autoridad que justifican la interposición de inmediata del juicio de amparo. Sólo para mencionar dos ejemplos: la expropiación o la revocación o cancelación de concesiones.

El juicio de amparo está regido por reglas y principios que lo estructuran, los fundamentales, son: legitimación, legalidad, constitucionalidad, imparcialidad, relatividad, definitividad.

El primer principio que debe ser atendido para hacer procedente el juicio es el de: Iniciativa o instancia de la parte agraviada; es decir, que el juicio no procede oficiosamente. Es indispensable que alguien lo promueva, ya sea por sí mismo o por interpósita persona (Artículo 107 Constitucional y 73, fracciones V y VI de la Ley de Amparo).

En segundo lugar, la demanda de amparo debe referirse a: un agravio personal y directo. Agravio es todo menoscabo u ofensa a la persona, sea ésta física o moral. Es personal porque debe concretarse específicamente en alguien, no ser abstracto y es directo porque debe haberse producido, estarse ejecutando o ser de realización inminente.

El tercer principio se relaciona con el proceso, se le denomina: Prosecución judicial; se refiere a la competencia de las autoridades locales y federales (fuero federal y fuero local).

La relatividad de la sentencia, cuarto principio del juicio de amparo, también conocido como: "la llamada formula Otero"; esto quiere decir, que las sentencias sólo surten efectos (amparan) en relación con las personas que promovieron el juicio (quejoso), jamás respecto de otros.

Es importante destacar que en relación con las sentencias contraen sus efectos a las que fueron partes como responsables. Las autoridades por virtud de sus funciones tienen que intervenir en la ejecución del acto reclamado y están obligadas a acatar la sentencia de amparo, aunque no hayan sido partes en el juicio en que tal sentencia se pronunció.

La definitividad de la sentencia de amparo, el quinto principio, se refiere a que, como el amparo es un juicio extraordinario, no un recurso, sólo procede respecto de actos definitivos, en relación con los cuales no exista recurso alguno cuya interposición pueda dar lugar a la modificación, revocación o anulación del acto reclamado. A excepción de la materia penal.

El sexto y último principio del juicio de amparo es: el de estricto derecho. En este principio, el juzgador del juicio de amparo tiene que limitarse a valorar la constitucionalidad del acto reclamado a la luz de los conceptos de violación exclusivamente; si se trata de un recurso, concretarse a examinar la resolución recurrida, con base en los agravios.

El juicio de amparo es una de las máximas instituciones del sistema jurídico mexicano, su conocimiento y, sobre todo su aplicación es de gran complejidad, ya que dependiendo de la materia de que se trate tiene particularidades y excepciones; sin embargo, lo que se destaca de él, es la posibilidad que tienen los agentes económicos —como personas físicas o morales— de recurrir a este Juicio Constitucional cuando sus garantías individuales han sido vulneradas por el Estado, mediante las acciones de gobierno.

4. Solución de conflictos en los tratados de libre comercio

Como ha quedado señalado los Tratados Internacionales suscritos por el Ejecutivo Federal y ratificados por la Cámara de Senadores, forman parte de la legislación mexicana; sobre todo, a la luz de la tesis sostenida por los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al considerarlos, incluso, por arriba de la legislación federal. En consecuencia, resulta imprescindible revisar la forma y procedimientos en que se solucionan las diferencias y controversias entre las partes firmantes de dichos instrumentos del derecho público Internacional.

Por su importancia, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, nos brinda una buena oportunidad didáctica de conocer dichos mecanismos.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte cuenta con mecanismos imparciales para la solución de controversias que surjan sobre la interpretación del mismo. Estos mecanismos están basados en reglas y procedimientos claros que garantizan la certidumbre y el trato equitativo, brindando la certeza que las empresas de América del Norte requieren para sus actividades comerciales. En virtud del TLCAN, las empresas pueden realizar transacciones comerciales e invertir con la seguridad que las reglas establecidas garantizan el trato justo y la existencia de procedimientos para dirimir las controversias de manera imparcial en las ocasiones en las que pudieran presentarse.

Los paneles binacionales previstos en el TLCAN como medios de revisión alternos de solución de controversias constituyen un mecanismo independiente a las partes, ya que se trata de órganos creados por el derecho internacional que revisan si las autoridades internas de un país han aplicado correctamente sus disposiciones, puesto que los Estados incurren en excesos ante la falta de seguridad arancelaria.

El arbitraje es un método por medio del cual las partes en una disputa convienen en someter sus diferencias a un tercero, o a un tribunal especialmente constituido para tal fin, con el objeto de que sea resuelto conforme a normas de derecho internacional, y en el entendido de que la decisión debe ser aceptada por los contendientes como arreglo final.

Los paneles binacionales previstos en el capítulo XIX tienen características que los asemejan más a una instancia jurisdiccional específica, aunque también comparten características de un órgano arbitral, tales como las siguientes:

Carácter jurisdiccional.- Los estados contratantes del TLCAN se comprometen a que sus respectivas autoridades investigadoras se someterían a la jurisdicción de dicho panel en el caso de que una de las partes o alguna de las reclamantes eligieran el mecanismo alternativo de solución de controversias.

En el procedimiento seguido por el panel binacional, a diferencia de lo que ocurre en el arbitraje común, las reglas procesales que deben ser aplicadas fueron establecidas con anterioridad por las par-

tes contratantes del TLCAN, por lo que la parte interesada no tiene otra opción más que sujetarse a ellas.

Las normas que regulan a los paneles binacionales y las normas que estos aplican presentan dos ámbitos de regulación: el internacional, que se conforma por las disposiciones contenidas en el propio tratado, relacionadas con las reglas multilaterales como las previstas en el GATT-OMC y sus Códigos de conducta, y el nacional que se integra por las disposiciones jurídicas en la materia, cuya observancia irrestricta debe ser vigilada por los paneles binacionales al emitir sus decisiones.

El carácter jurisdiccional del panel binacional le dota de características de exclusión porque la presencia del panel binacional es tal que al ser elegida por el particular excluye cualquier otro, también tiene la característica de unicidad pues un panel binacional puede revisar una determinada resolución definitiva sometida al procedimiento del capítulo XIX del TLCAN.

Los paneles binacionales presentan características de los órganos arbitrales en dos aspectos fundamentales:

Los panelistas no son miembros permanentes de los paneles, sino que son designados caso por caso, tal y como en los órganos arbitrales y pertenecen a distintas profesiones.

Las partes pueden acudir a panel del capítulo XIX en los siguientes supuestos:

Cuando los productores nacionales de un Estado miembro del TLCAN se vean afectados por la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales, por exportadores de otro Estado Parte, ellos solicitarán ante la autoridad nacional correspondiente la investigación e imposición de cuotas compensatorias o antidumping a dichas importaciones. La resolución de la autoridad interna puede ser en dos sentidos:

Imponiendo cuotas compensatorias o, negándose a aplicarlas.

En lo que refiere a la imposición de las cuotas compensatorias aquellas personas que desearán impugnar la imposición de las mismas solamente pueden ser los exportadores extranjeros o los importadores que residan en el territorio de la autoridad que impuso la cuota compensatoria, para lo cual tienen la opción de acudir ante las instancias de derecho interno, a través del recurso de revisión o de revocación o bien el juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Fiscal Federal y Administrativa, o ante un panel binacional.

En lo que respecta a la negativa de aplicar cuotas, la autoridad interna puede decidir no aplicar cuotas compensatorias, ni imponer derechos antidumping contrariamente a los intereses de los productores nacionales, quienes sólo pueden acudir a los medios de impugnación ordinarios previstos en la ley interna sin tener la misma oportunidad que el panel binacional, porque este medio solo puede revisar resoluciones que establezcan cuotas y no así contra aquellas que nieguen la imposición de las mismas.

Es necesario remarcar que las decisiones emitidas por un panel no son vinculatorias para otro y no existe obligación de proceder conforme a una obligación dictada por un panel anterior, debido a que para que exista una interpretación que un órgano realice de una disposición debe existir una norma que expresamente le otorgue la facultad específica al órgano y conceda a su observancia fuerza obligatoria. Asimismo, el panel binacional del TLCAN no tiene más competencia que la que el propio tratado le otorga de manera expresa.

Hoy en día, la mayor parte de las transacciones comerciales y de las inversiones entre los países miembros del TLCAN se realizan conforme a las disposiciones del TLCAN y de la Organización Mundial del Comercio (OMC). A pesar de que se suscitan controversias en ocasiones aisladas, el TLCAN insta a que las partes involucradas traten de resolver sus diferencias a través de los comités y grupos de trabajo del TLCAN o mediante otros mecanismos de consulta. Si no fuera posible encontrar una solución aceptable para ambas partes, el TLCAN también ofrece mecanismos formales específicos, tales como:

Por lo que se refiere al capítulo XX del TLCAN dispone de un proceso que consta de tres etapas para la resolución de controversias que surjan entre los países miembros relacionadas con la implementación o la interpretación de las disposiciones del Tratado:

En la primera etapa —el proceso de consultas— las partes contendientes plantean su desacuerdo de manera oficial. En caso de que la primera etapa no resuelva la controversia, los ministros intentarán llegar a un acuerdo en una reunión de la Comisión de Libre Comercio (CLC).

En caso de que la segunda etapa no resuelva la controversia, la parte reclamante puede solicitar que se establezca un panel encargado de revisar el caso y emitir una decisión vinculante.

El Secretariado del TLCAN es responsable de la administración del proceso de solución de controversias del capítulo XX.

5. *Resumen*

El Derecho Económico no es una rama autónoma de la Ciencia del Derecho; si bien es cierto que ha construido su propia teoría y

tiene un campo específico de su aplicación, carece de tribunales especiales para dirimir las controversias que surjan o pudieran aparecer por la aplicación de las decisiones del Estado y sus órganos de gobierno en la conducción del desarrollo nacional.

El sistema jurídico mexicano, al igual que en muchas otras naciones, se ha venido construyendo un método alternativo para resolver los conflictos jurídicos entre los diversos actores sociales. Este sistema alternativo, tiene como fin evitar que las controversias entre particulares y las de éstos con el propio Estado, sigan recargando a los tribunales jurisdiccionales en los ámbitos local y federal. De igual manera se propone que mediante estas vías alternativas se encuentren soluciones más rápidas en beneficio de todo los involucrados.

En este sentido, tenemos que en México existen figuras jurídicas cuya aplicación ha sido cada vez más apreciada, sobre todo en los temas de carácter económico. Tal es el caso de la negociación, la mediación, la conciliación y el arbitraje. Como consecuencia de éste último aparece otra institución jurídica que es: el laudo, que se refiere a la resolución final que se dicta en una controversia por un árbitro aceptado por las partes en conflicto.

Para ilustrar sobre estos métodos de solución de controversias, sobre todo en el campo jurídico-económico, se han escogido los temas relacionados con: la protección a los consumidores; la defensa de los usuarios de la banca; y, los conflictos derivados de la competencia económica.

Desde el punto de vista jurídico resulta relevante analizar: cómo instituciones de carácter administrativo actúan en el campo jurisdiccional, aplicando métodos alternativos para la solución de las diferencias entre distintos actores económicos.

La segunda vía para la solución de conflictos la hemos denominado: la administrativa; es decir, se expone el recurso jurídico que tiene un particular para acudir ante la misma autoridad que emitió o realizó un acto, para que ella misma lo revoque; desde el punto de vista teórico podríamos hablar de una auto composición, ya que son sólo las partes las que resuelven sus diferencias, sin la participación de un tercero. Desafortunadamente, en la realidad son pocas las autoridades gubernamentales que son capaces de revocar sus propios actos.

La tercera vía para solucionar diferencias o conflictos en materia económica es la jurisdiccional, que para el estudio del tema jurídico económico lo hemos dividido en tres partes: la primera se refiere al derecho del gobernado de acudir ante tribunales contenciosos administrativos locales para combatir los actos de los respectivos gobier-

nos estatales o del propio Distrito Federal; lo mismo sucede cuando el acto a combatir fue realizado por una autoridad federal; en este caso el ciudadano puede ejercer su derecho a solicitar la nulidad del acto ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa. De igual manera, es este apartado se presenta el juicio de amparo, como una posibilidad de impugnar los actos de autoridad que vulneren las garantías individuales de los ciudadanos en materia económica.

En relación con los tratados internacionales, toda vez que la Constitución y la Suprema Corte de Justicia de la Nación los han incorporado como ley suprema, por arriba de la legislación federal, ha sido menester revisar sus procedimiento para solucionar diferencias entre las naciones firmantes o sus respectivos ciudadanos; para tal efecto se tomó como ejemplo el TLCAN, por su relevancia e influencia en el ámbito nacional.

6. *Actividades de aprendizaje*

1. Tomando como base la Ley sobre Tratados Internacionales, determine las generalidades jurídicas que deben cumplir este tipo de instrumentos.
2. ¿Cuál es el papel del Senado de la República en relación con los tratados internacionales?
3. Integre una relación de los tratados y acuerdos internacionales en materia comercial vigentes en México.
4. Realice un estudio sobre la integración y contenido, por capítulos, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
5. Realice un estudio sobre la integración y contenido, por capítulos, del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea.
6. A su juicio ¿ha sido benéfico para el país participar en los procesos de integración de mercados?
7. Derivado de los Tratados y Acuerdos comerciales suscritos por México ¿Considera usted que ahora existe un Derecho Supranacional?

CAPÍTULO DÉCIMO QUINTO

MÉXICO EN LA GLOBALIZACIÓN

SUMARIO: 1. Antecedentes y concepto. 2. México en la globalización. 3. La globalización del Derecho. 4. Las instituciones y la globalización. 4.1. Banco Mundial (BM). 4.2. Fondo Monetario Internacional. (FMI). 4.3. Organización Mundial de Comercio (OMC). 4.4. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). 5. Bloques económicos. 6. Globalización y soberanía. 7. Resumen. 8. Actividades de aprendizaje.

1. Antecedentes y concepto

El concepto jurídico-económico de la globalización define al conjunto de fenómenos resultante de la creciente apertura de las economías a las mercancías, capitales y, en algunas regiones, también de personas, de otras naciones.¹

La globalización es la fase en que se encuentra el capitalismo a nivel mundial, caracterizada por la eliminación de las fronteras económicas.²

En términos muy generales, se puede afirmar que el modelo de organización social conocido como capitalismo ha transitado por cuatro etapas, no necesariamente sucesivas, incluso algunas de ellas coexistentes. Estas cuatro etapas son: el mercantilismo, el capitalismo industrial, el financiero y, ahora, la globalización.

En estas cuatro etapas, el Estado ha estado presente y actuante de diversas formas. Así a lo largo de la historia, podemos ver cuál ha sido el papel que ha jugado el Estado.

En el capitalismo mercantilista de los siglos diecisiete y dieciocho prevaleció el Estado patrimonialista, caracterizado por la confusión entre el patrimonio del príncipe y el del Estado.

¹ El término globalización hace referencia al conjunto de fenómenos mediante los cuales la vida de los habitantes del planeta está vinculada, en gran medida, a decisiones tomadas fuera de su propio país y sobre las que no ejerce ninguna influencia.

² La globalización se basa en la intensificación de las relaciones comerciales internacionales que han aumentado a un promedio del 7% anual, durante las últimas dos décadas, en tanto que la producción sólo lo ha hecho al 2.3% en términos mundiales.

En el capitalismo industrial competitivo del siglo diecinueve fue dominante el Estado liberal, garante de la propiedad y de los contratos: productor apenas de bienes estrictamente públicos. En el capitalismo monopolista del siglo XX el Estado social burocrático asumió tres formas: el Estado benefactor, en los países desarrollados; el Estado desarrollista, en los países subdesarrollados; y el Estado burocrático en los países estatistas. Estas tres formas tuvieron en común rasgos que justifican su carácter social y burocrático: el compromiso con los derechos sociales, la responsabilidad por el desarrollo económico del país y la ejecución directa de las nuevas tareas consiguientes a través de la contratación de burócratas.

El Estado del siglo veintiuno ya no es la repetición del estado liberal del siglo diecinueve y veinte, la relación que se establece entre el Estado y el mercado es ser cada vez más complementaria, a medida que se van revelando los sectores en los que cada uno es más eficiente.

El Estado del capitalismo globalizado es un Estado social-liberal. Social porque es y seguirá siendo responsable de la protección de los derechos sociales en materia de educación, salud y previsión básica; Liberal porque realiza estas tareas de forma mucho más competitiva, dejando de ofrecer a la burocracia estatal el monopolio de las partidas presupuestarias para la educación, la salud y la cultura. La construcción de obras públicas de infraestructura, ahora son por contrato; las empresas productoras de bienes se han privatizado y las empresas productoras de servicios públicos son objeto de concesiones a empresas privadas.

El Estado social-liberal es financiador y no productor de los servicios sociales no exclusivos del Estado, que el mercado no puede remunerar adecuadamente en función de las economías externas que generan, es complementario del mercado y no sustitutivo del mercado. Casi ya no produce bienes ni servicios, ni concentra su política económica en proteger el mercado nacional, pero desempeña un papel importante en la crear las condiciones para crear la competitividad externa del país.

A partir del siglo XX la presencia del Estado en el desarrollo se ha extendido en mayor o en menor grado por todos los países del mundo; sobre todo a partir de la gran depresión y la segunda posguerra. Sin embargo, el principal elemento que explica la acción estatal es la insuficiencia de los mecanismos del mercado para garantizar por sí solo el desarrollo más o menos equilibrado y sostenido a largo plazo; además de que existe la necesidad de garantizar la cohesión y estabilidad sociopolítica de la sociedad y la economía, pues éstas dejadas en libertad se desorganizan.

A lo largo del siglo veinte y el inicio de veintiuno, la experiencia histórica muestra que el Estado ha buscado la manera de atender un amplio espectro de objetivos nacionales, entre los que se encuentran:

- ✓ Propiciar y estimular las condiciones favorables para el crecimiento;
- ✓ Garantizar la permanencia y fluidez de un orden jurídico, administrativo e institucional acorde con las necesidades de la producción,
- ✓ Actuar como una instancia de mediación y negociación dentro de los conflictos sociales y políticos,
- ✓ Establecer los mecanismos que garanticen una más rápida y adecuada integración a la economía globalizada.

A partir de este siglo, el Estado será el agente activo que desarrollará mecanismos de coordinación y planeación del desarrollo; tendrá una participación dinámica en la administración de la producción y el mercado, previendo y adelantándose a los cambios del ciclo económico.

El Estado de la globalización es una organización política que se aleja de las tareas de producción de bienes y servicios, las deja en manos de particulares, paulatinamente se aleja, también, de la prestación de los servicios tradicionales; por lo tanto la conducción económica la realizará mediante instrumentos jurídicos, mediante la función reguladora, que no abandonará. Sus actividades fundamentales son:

- ✓ Mejorar la calidad y la disponibilidad de los recursos de uso general para los particulares: el sistema de carreteras, las telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, la infraestructura legal del comercio y el servicio a clientes; además el gobierno debe asegurarse de que el país esté en un nivel alto y de la infraestructura y de mano de obra calificada.
- ✓ Crear un sistema de reglas e incentivos que fomente el progreso; es decir se deben fijar cuidadosamente todos los incentivos, todas las regulaciones y la manera en que los impuestos trabajan, para asegurar que el progreso sea promovido en forma generalizada.
- ✓ Facilitar el proceso por el que las empresas, de todos los tamaños, se desarrollen y sean el motor del desarrollo económico, fomentando así la especialización, el entrenamiento, la investigación y la infraestructura.

Es un hecho que el fenómeno globalizador, también se expresa en la creciente segmentación de la producción a nivel internacional, por la cual las empresas transnacionales ubican sus unidades productivas donde los factores les permitan alcanzar una mayor competitividad y rentabilidad global.

Otras características de la globalización son: la intensificación de la competencia mundial por los mercados nacionales; el aumento en el volumen y valor del comercio mundial de bienes y servicios; la creciente parcialización del proceso productivo en economías de escala y alcance, principalmente en las zonas económicas especiales; crecientes flujos de migración internacional, la aceleración de los flujos de capitales entre los países del orbe; la revolución de las telecomunicaciones y el avance científico y tecnológico de las economías desarrolladas y las grandes corporaciones transnacionales.

La globalización también implica un aumento de la competitividad internacional en niveles jamás pensados y una reorganización de la producción mundial patrocinada por las empresas multinacionales, lo que representa un nuevo espacio para el imperio del libre mercado y que significa: por una parte, una mejor asignación y el aumento de la eficiencia de la producción; por otra, una pérdida de la autonomía de los Estados nacionales, la concentración del ingreso entre países más o menos competitivos.

2. México en la globalización

México, que tiene antecedentes de intervención del Estado en la economía: sobre todo a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, no escapa —era imposible y es imposible escapar— a las tendencias desreguladoras y privatizadoras imperantes en el mundo, las cuales tienen como trasfondo la reducción a su mínima expresión del accionar estatal en el sistema económico.

Fue a partir del año de 1983, cuando México empieza a decidir el replanteamiento del modelo de desarrollo económico, por cierto ya agotado, con la importante reforma constitucional que modifica política y jurídicamente las responsabilidades de Estado en esta materia; es precisamente el Artículo 25 de dicho ordenamiento quien lo erige como rector el desarrollo nacional, con fines muy claros y específicos.

Decisiones posteriores: el ingreso al Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT por sus siglas inglés); las suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; y de todos los Tratados

que le siguieron; la desincorporación y venta de prácticamente todo el sector paraestatal; la casi total desaparición de la banca de desarrollo; la venta de los bancos a particulares, entre otras, dejaban claro que México se sumaba en lo político, a las corrientes neoliberales; y en lo económico direccionaba su estructura productiva hacia la exportación de bienes y servicios, asumiendo compromisos de apertura comercial casi total para sus nuevos y numerosos socios.

En el caso de las economías de menor desarrollo, como la de México, el Estado se desenvuelve en condiciones sociales y económicas particulares, no propias de los países de llamado primer mundo. Por lo que es necesaria mantener una intervención más intensa, sobre todo en aquellos ámbitos que exigían la modernización económica y social: el impulso de la industrialización, la reforma agraria y la actualización fiscal y financiera dentro de un contexto de competencia internacional.

No obstante lo anterior, el debate se resolvió hacia la reversión del accionar del Estado-gobierno de sus responsabilidades económicas y sociales para con sus gobernados, buscando de esta manera ajustarse a los derroteros de la economía mundial y participar en los mercados de libre competencia de bienes, servicios y capitales.

En aras del equilibrio presupuestal gubernamental y de una mera regulación en el sistema económico, el estado mexicano se comprometió con los organismos financieros y comerciales supranacionales, para aplicar políticas privatizadores de actividades y sectores estratégicos.

La globalización, si bien ha tenido la virtud de despertar violentamente a los agentes de la economía nacional de una manera ingrata y hacerles ver que será la competencia internacional en los mercados mundiales y en el propio mercado nacional lo que podrá mejorar la competitividad de la economía nacional, ha provocado profundas desigualdades entre sectores, grupos y regiones del país.

Repensar en la conducción económica del estado mexicano en la economía de mercados concretos y globalizados, es una condición indispensable para garantizar, efectivamente, mejores niveles generales de bienestar. Ya que no es el mejor Estado, aquel que tiene una estructura mínima, ni el que no tiene superávit primario, sino aquel que con raciocinio económico, no desatiende las funciones social-económicas que le dan sustento real en equilibrio con los principios del mercado de libre competencia, tomando en cuenta que la utilidad social que persigue el Estado para con la sociedad, no coincide con la utilidad económica que persigue la empresa en el mercado.

En el proceso de integración económica ninguna democracia puede darse el lujo de abandonar al mercado la solución de sus problemas distributivos y de equidad. La lógica del mismo y las relaciones que en él dominan exacerban los conflictos, pueden socavar la libertad, tanto o más que cualquier gobierno opresivo y ser, en el largo plazo, desastrosa para la democracia; ésta exige la reducción de las desigualdades económicas a fin de garantizar, en un marco de derechos, equidades políticas y libertades individuales.

3. *La globalización del Derecho*

La globalización ha sido definida como una situación —un efecto o consecuencia— de las decisiones políticas neoliberales de las naciones que permiten el libre tránsito de mercancías, capitales y, en algunos casos, de personas entre ellas.³ Estas acciones han transformado las estructuras sociales y económicas de los Estado y también ha impactado el área jurídica en sus diversas manifestaciones. Este proceso moderno ha generado un proceso de desnacionalización de los mercados, las leyes y la política, con efectos sobre el concepto tradicional de soberanía.

Los ejemplos más visibles y resonantes del fenómeno de la globalización jurídica, en los últimos tiempos, han sido el del juicio a Pinochet y la creación del Tribunal Penal Internacional. Porque es justamente en el campo de los derechos humanos donde comienza a notarse la aparición de mecanismos e instituciones jurídicas globales.

En efecto, para no citar sino algunos de los más notorios, actualmente se producen varios fenómenos en el ámbito del derecho, en forma simultánea: Por una parte el derecho internacional se transforma rápidamente y asume una función creciente y dominante sobre los sistemas jurídicos nacionales. Los sistemas jurídicos de los diversos Estados se interrelacionan cada vez más entre sí y con sistemas jurídicos internacionales de diverso tamaño, que se orientan a constituir un sistema jurídico mundial.

Del principio del derecho internacional de “*pacta sunt servanda*”, (los pactos deben ser cumplidos) en pocos decenios se ha pasado a

³ En 1985, cinco países de la entonces Comunidad Europea —los tres países que conforma el Benelux, junto con Alemania y Francia firmaron en Luxemburgo el acuerdo de Schengen, que establecía los principios que debían regir la libre circulación de personas en el interior de la Comunidad. En 1996, todos los países de UE, salvo Gran Bretaña e Irlanda, suscribieron la libre circulación de personas entre los países signatarios y el endurecimiento de controles fronterizos para impedir el ingreso de ciudadanos de países no miembros.

organizaciones complejas y estructuradas como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio, la Comunidad Europea, la Organización de los Estados Americanos, el Mercosur, entre otras. Estructuras jurídicas que poseen inclusive tribunales con “imperium” no solamente sobre los Estados Nacionales, con diversa intensidad, sino aún sobre los sujetos de derecho (personas físicas y jurídicas) de esos Estados.

Nos encontramos en un nuevo momento, los sistemas jurídicos de la modernidad, de los Estados nacionales. Los acelerados cambios en los modelos económicos han traído profundas transformaciones, en todas las áreas del conocimiento y la tecnología, se han complejizado tanto las relaciones sociales, por el crecimiento absolutamente extraordinario de los medios de comunicación.

La economía global y las nuevas formas de explotación de los recursos naturales frente al crecimiento de la población, ha hecho surgir nuevas funciones que el Derecho debe asumir, no solamente a nivel del sistema social, sino también del ecológico, por lo que están dadas las condiciones para que, sometido a todas estas influencias del entorno social y natural, se transforme, sus funciones se amplíen y modifiquen. El sistema jurídico mundial, y sus subsistemas nacionales están lejos del equilibrio.

La característica típica del constitucionalismo de la segunda mitad del siglo XX e inicios del XXI, radica en que ha tenido que abrir sus puertas al derecho comunitario dando prelación a ese derecho comunitario sobre la normativa nacional. Además, la noción clásica de que el Estado tiene el monopolio de la fuerza está dejando de tener validez, y ello explica, quizá, muchos de los fenómenos que se registran en diversas partes del mundo: el aumento de la violencia, el narcotráfico, la imposibilidad de control eficiente de las migraciones, la aparición de métodos alternativos de resolución de conflictos los órganos constitucionales autónomos, entre otros factores que afectan el concepto tradicional de Estado.

Por lo tanto, el estudio del proceso complejo que implica la creciente globalización del derecho dentro del contexto de la sociedad y la economía mundiales y la posibilidad de su estructuración coherente y consciente es una tarea necesaria y urgente.

La globalización ha traído modificaciones sustanciales al derecho constitucional. Es muy difícil pronosticar como será el derecho constitucional frente al poder globalizado e inclusive, si existirá un derecho constitucional de la globalización.

La tendencia es que el mundo globalizado requiere de normas e instituciones jurídicas que de certidumbre a las personas que participen directamente de los procesos liberadores del comercio y, también, para aquellas que son simplemente espectadores en los procesos globales, pero que sus consecuencias afectan o benefician su vida cotidiana. Temas como las comunicaciones sin control, el pago de impuestos, la migración, el narcotráfico, la criminalidad informática requieren de respuestas globales.

En conclusión, afirmamos que aún no hay un derecho de la globalización; sin embargo, hay poderosas fuerzas actuando en el mundo moderno y ellas están arrastrando consigo al Derecho.

La Ciencia del Derecho se enfrenta, nuevamente, a su capacidad creadora y renovadora, debe dar respuestas seguramente las dará.

4. Las instituciones de la globalización

La globalización es el efecto de un proceso liberador de las actividades económicas a nivel mundial. Ha sido la consecuencia de un proceso que dio inicio al concluir la Segunda Guerra Mundial. Los países vencedores refundaron la llamada Liga de las Naciones y fundaron la Organización de las Naciones Unidas y con ella, también nacieron instituciones que le dieron cause y dirección a los principios liberales que resultaban del triunfo ideológico vencedor de la gran confrontación bélica.⁴

Es así como surgieron instituciones como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, posteriormente, el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT) que evolucionó hacia la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, posteriormente, el club de los países desarrollados, con el nombre de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Estas organizaciones internacionales nacen con la carga ideológica de apoyar en su momento el desarrollo del sistema capitalista industrial, posteriormente el financiero y, en los años más recientes, el neoliberalismo, que ha dado como resultado el fenómeno político-económico-jurídico que hoy conocemos como globalización.

⁴ Aunque la globalización deja en manos de los mercados mundiales el poder de garantizar su regulación, éstos compiten con distintas estructuras organizativas como las constituidas por el BM, FMI, OMC y OCDE. En esta lucha por la regulación, los Estados siguen jugando un papel importante, a pesar que los límites del mercado internacional trascienden las fronteras nacionales. En consecuencia, las barreras arancelarias contribuyen a proteger a los sectores amenazados por la competencia internacional. Pero es justamente en los países en desarrollo donde la globalización plantea con mayor urgencia el problema de la regulación. Parece ser que la protección interna es la única defensa ante el embate exterior.

Como se podrá apreciar en los siguientes apartados, las instituciones financieras internacionales mencionadas tienen objetivos y metas muy comprometidas con el desarrollo y el bienestar general de todos los pueblos; sin embargo, para ser beneficiarios de sus programas es indispensable asumir (someterse) a ciertas políticas que se dictan desde esas instancias, de no ser así, simplemente, la Nación que lo decida está fuera de sus beneficios.

4.1. Banco Mundial. (BM)

El Banco Mundial, está integrado por 186 países miembros. Fue creado en 1944 y tiene su sede en la ciudad de Washington, Estados Unidos, es uno de los organismos especializados del sistema las Naciones Unidas.

Su propósito público y declarado es el de reducir la pobreza mediante préstamos de bajo interés, créditos sin intereses a nivel bancario y apoyos económicos a las naciones en desarrollo. Concebido, en un principio, con el fin de ayudar a las naciones europeas en la reconstrucción de las ciudades durante la posguerra.

El Banco Mundial tiene presencia en más de 120 países, para brindar asistencia como consultores de los gobiernos., para llevar a cabo programas de desarrollo económico y social, con préstamos con condiciones especiales, respecto a tasas y plazos.

El Grupo del Banco Mundial está integrado por:

- El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Creado en 1945, tiene como objetivo lograr la reducción de la pobreza en los países en vías de desarrollo y de mediano ingreso con capacidad crediticia, brindándoles asesoría financiera en materia de gestión económica. Sin duda alguna es la principal rama del GBM, debiéndose pertenecer a él para poder ser miembro de cualquiera de los siguientes organismos.
- La Asociación Internacional de Fomento. Creada en 1960, sus miembros son quienes realizan aportaciones que permiten que el Banco Mundial (BM) proporcione crédito, casi sin intereses, a los países considerados más pobres. La AIF juega un papel importante porque muchos países, llamados “en vías de desarrollo”, no pueden recibir financiamientos en condiciones de mercado. Esta proporciona dinero para la construcción de servicios básicos (educación, vivienda, agua potable, sanea-

miento), impulsando reformas e inversiones destinadas al fomentar el aumento de la productividad y el empleo.

- La Corporación Financiera Internacional. Creada en 1956, esta corporación está encargada de promover el desarrollo económico de los países a través del sector privado. Los socios comerciales invierten capital por medio de empresas privadas en los países en desarrollo. Dentro de sus funciones se encuentra el otorgar préstamos a largo plazo, así como dar garantías y servicios de gestión de riesgos para sus clientes e inversionistas.
- El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones. Creado en 1988, este organismo tiene como meta promover la inversión extranjera en países subdesarrollados, encargándose de otorgar garantía a los inversionistas contra pérdidas ocasionadas por riesgos no comerciales como: expropiación, inconvertibilidad de moneda, restricciones de transferencias, guerras o disturbios.
- El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones. Creado en 1966. El CIADI tiene como meta principal cuidar la inversión extranjera en los países, al proporcionar servicios internacionales de conciliación y arbitraje de diferencias, relativas ese rubro. Esta institución cuenta con una fuerte área de investigación que publica temas sobre legislación internacional y nacional (de acuerdo al país), en materia de inversiones.

Cada país miembro está representado en la junta de gobernadores, por lo general son los ministros de economía o de hacienda de cada país, ellos tienen la facultad para tomar las decisiones finales del Banco. Dentro de sus funciones se encuentra admitir o suspender a países miembros, hacer autorizaciones financieras y presupuestos, así como determinar la distribución de los ingresos del BIRF.

La junta de gobernadores delega la responsabilidad de proyectos y decisiones a los directores ejecutivos con excepción de: admitir nuevos miembros, aumentar o disminuir el capital por acciones del Banco, suspender a un miembro, y determinar la distribución de las entradas netas al Banco. Los directores ejecutivos tienen como meta desarrollar los proyectos y llevar a cabo la operación y conducción del Banco.

El presidente del BM es elegido por el directorio ejecutivo, y preside al mismo, pero sin derecho a voto. Dentro de sus funciones se encuentra conducir los negocios, organizar, nombrar y remover a funcionarios y empleados del Banco.

Dentro de la estructura del Banco se encuentra el Consejo Consultivo integrado por un mínimo de siete personas nombradas por la junta de gobernadores. A este se integran intereses bancarios, comerciales, industriales, agrícolas y del trabajo con el fin de asesorar al Banco en asuntos de política general. Estos consejeros mantienen el cargo durante dos años con derecho a reelección.

Todos los componentes del grupo del Banco Mundial son propiedad de los países miembros. Cuando un país se incorpora al Banco garantiza una suscripción de capital, pagando sólo un pequeño porcentaje de dicha garantía. El resto del dinero es pagadero a la vista y sirve de garantía blindada, es decir, asegura el pago de la deuda. La suscripción de capital asignada es proporcional a la riqueza del país.

Los miembros del Banco se dividen en dos categorías, países desarrollados (Parte I), y países prestatarios (Parte II), según los estándares de la AIF.

La mayoría de los fondos del Banco disponibles para préstamos no proceden de las suscripciones de capital. El dinero proviene de las ventas de sus propios bonos en los mercados financieros mundiales. Después carga a sus prestatarios un tipo de interés ligeramente superior al que debe pagar a sus propios accionistas. Los bonos del Banco al estar garantizados en última instancia por los gobiernos del mundo, se consideran como inversiones notablemente sólidas. Algunos inversionistas privados e institucionales tienen acceso a la compra de estos bonos.

Las suscripciones de capital, son proporcionales a la riqueza de cada país determinando el número de votos de cada uno de estos: por ejemplo, a la fecha, EE.UU.A., controla el 16.39% de los votos; Japón el 7.86%, Alemania 4.49%, Francia 4.30%, Italia 4.30% y Gran Bretaña el 4.30%. En contraste 24 países africanos controlan juntos sólo el 2.85% del total.

Por medio de sus diferentes organismos, descritos anteriormente, el BM maneja cuatro tipos distintos de préstamos, controlando aspectos de inversiones, desarrollo institucional y políticas públicas de aproximadamente 180 naciones.

- 1) **Préstamos para proyectos:** este tipo de préstamos se otorga para desarrollar un proyecto en específico como carreteras, proyectos pesqueros, infraestructura en general.
- 2) **Préstamos sectoriales, vía BIRF y AIF:** estos préstamos gobiernan todo un sector de la economía de un país, es decir, energía, agricultura, etcétera. Éstos conllevan condiciones

que determinan las políticas y prioridades nacionales para dicho sector.

- 3) **Préstamos Institucionales:** éstos sirven para la reorganización de instituciones gubernamentales con el fin de orientar sus políticas hacia el libre comercio y obtener el acceso sin restricciones, de las empresas transnacionales (ETN), a los mercados y regiones. Por otra parte sirven para cambiar las estructuras gubernamentales sin aprobación parlamentaria, bajo las directrices del Banco.
- 4) **Préstamos de ajuste estructural:** este tipo de préstamos, fue creado teóricamente para aliviar la crisis de la deuda externa con el fin de convertir los recursos económicos nacionales en producción para la exportación y fomentar la entrada de las empresas transnacionales en economías restringidas. Los países del sur han experimentado estos ajustes y las consecuentes medidas de austeridad.

Los préstamos del BIRF se negocian de forma individual, incluyen un periodo de cinco años sin necesidad de amortización; después los gobiernos prestatarios disponen de un plazo de 15 a 20 años para amortizar la deuda a los tipos de interés del mercado. El Banco nunca reestructura la deuda ni cancela un préstamo.

La actuación del BM en los países menos desarrollados, ha sido objeto de críticas. Se señalan los siguientes aspectos:

- El BM ha financiado proyectos que provocaron daño ambiental masivo, por ejemplo:
- Favorece los intereses de los países industrializados.
- Los proyectos del BM empeoran las condiciones de los pequeños agricultores.
- El BM ha prestado dinero a gobiernos que violan abierta y permanentemente los derechos humanos
- La reubicación forzosa de personas y comunidades
- Los proyectos del BM han amenazado los derechos de los pueblos indígenas.
- El BM no ha manejado correctamente el rol de las mujeres en el desarrollo.

Tal vez la crítica más dura, es compartida por el BM y el Fondo Monetario Internacional, es que las políticas de ajuste estructural impulsadas por esos organismos han impuesto enormes costos sociales sobre los grupos vulnerables en los países en desarrollo.

4.2. Fondo Monetario Internacional. (FMI)

El Fondo Monetario Internacional o FMI (IMF, por sus siglas en inglés) se constituyó en 1945. Sus estatutos declaran como objetivos principales la promoción de políticas cambiarias sostenibles a nivel internacional, facilitar el comercio internacional y reducir la pobreza.

Cabe destacar, además de las diferentes políticas reguladoras y conciliadoras a nivel internacional, el establecimiento del patrón oro/dólar. Dicho patrón equiparaba el valor de las divisas a una cierta cantidad de dólares pero siempre a un tipo fijo. Esa medida, que es una de las causas primeras de la creación del FMI, se mantendría en vigor hasta la crisis de 1973; cuando fue derogada la cláusula que regía las regulaciones monetarias en ese aspecto.⁵

El FMI forma parte de los organismos especializados de las Naciones Unidas, siendo una organización intergubernamental que cuenta con 185 miembros. Tiene su sede en Washington, D.C.

Su propósito público y declarado es evitar las crisis en los sistemas monetarios, alentando a los países a adoptar medidas de política económica; como su nombre indica, la institución es también un fondo al que los países miembros que necesiten financiamiento temporal pueden recurrir para superar los problemas de balanza de pagos.⁶

Otro objetivo es promover la cooperación internacional en temas monetarios internacionales y facilitar el movimiento del comercio a través de la capacidad productiva.

Desde su fundación promueve la estabilidad cambiaria y regímenes de cambio ordenados a fin de evitar depreciaciones cambiarias competitivas, facilita un sistema multilateral de pagos y de transferencias para las transacciones, tratando de eliminar las restricciones que dificultan la expansión del comercio mundial. Asimismo, asesora a los gobiernos y a los bancos centrales en el desarrollo de sistemas de contabilidad pública.

⁵ El tipo de cambio de una moneda es el precio que tiene esa moneda en una divisa extranjera —dólar, euro, yen—. En un sistema de cambio fijo, el banco central del país es el responsable de que dicho precio se mantenga lo más próximo posible del nivel previamente declarado. En el sistema flotante del tipo de cambio, este se deja a las fuerzas del mercado.

⁶ La balanza de pagos de un país contabiliza las transacciones con el extranjero. Aunque a niveles contables siempre está equilibrada, con ella se observan ciertos desequilibrios económicos. Así, si las importaciones superan las exportaciones, el país presenta un déficit de su cuenta corriente, misma que debe financiarse y ésta puede realizarse de dos formas, que se registran en la balanza de pagos: salida de divisas y/o venta de títulos al extranjero (entrada de capitales). Sólo como nota, la cuenta corriente de la balanza de pagos de los Estados Unidos es deficitaria desde 1970.

En síntesis, el FMI se propone:

- Promover la cooperación monetaria internacional.
- Facilitar la expansión y crecimiento equilibrado del comercio internacional.
- Promover la estabilidad en los intercambios de divisas.
- Facilitar el establecimiento de un sistema multilateral de pagos.
- Realizar préstamos ocasionales a los miembros que tengan dificultades en su balanza de pagos.
- Acortar la duración y disminuir el grado de desequilibrio en las balanzas de pagos de los miembros.

Otorga temporalmente aquellos recursos financieros a los miembros que experimentan problemas en su balanza de pagos. Un país miembro tiene acceso automático al 25% de su cuota si experimenta dificultades de balanza de pagos. Si necesita más fondos (casi siempre ocurre), tiene que negociar un plan de estabilización.

Se aspira a que cualquier miembro que reciba un préstamo lo pague lo antes posible para no limitar el acceso de crédito a otros países. Antes de que esto suceda, el país solicitante del crédito debe indicar en qué forma se propone resolver los problemas de su balanza de pagos de manera que le sea posible rembolsar el dinero en un período de amortización de tres a cinco años, aunque a veces alcanza los 15 años.

Sin embargo, sus políticas (especialmente, los condicionamientos que impone a los países en vías de desarrollo para el pago de su deuda o en otorgar nuevos préstamos) han sido severamente cuestionadas como causantes de regresiones en la distribución del ingreso y perjuicios a las políticas sociales.

Algunas de las políticas criticadas son:

- Saneamiento del presupuesto público a expensas del gasto social. El FMI apunta que el Estado no debe otorgar subsidios o asumir gastos de grupos que pueden pagar por sus prestaciones, aunque en la práctica esto ha resultado en la disminución de servicios sociales a los sectores que no están en condiciones de pagarlos.
- Generación de superávit fiscal primario suficiente para cubrir los compromisos de deuda externa.
- Eliminación de subsidios, tanto en la actividad productiva como en los servicios sociales, junto con la reducción de los aranceles.
- Reestructuración del sistema impositivo. Con el fin de incrementar la recaudación fiscal, ha impulsado generalmente la

implantación de impuestos regresivos de fácil percepción (como el Impuesto al Valor Agregado).

- Eliminación de barreras cambiarias. El FMI en este punto es partidario de la libre flotación de las divisas y de un mercado abierto.
- Implementación de una estructura de libre mercado en prácticamente todos los sectores de bienes y servicios, sin intervención del Estado, que sólo debe asumir un rol regulador cuando se requiera.
- El concepto de *servicios*, en la interpretación del FMI, se extiende hasta comprender áreas que tradicionalmente se interpretan como estructuras de aseguramiento de derechos fundamentales, como la educación, la salud o la previsión social.
- Políticas de flexibilidad laboral, entendidas como la desregulación del mercado de trabajo.

Estos puntos fueron centrales en las negociaciones del FMI en Latinoamérica como condicionantes del acceso de los países de la región al crédito, en la década de 1980. Sus consecuencias fueron una desaceleración de la industrialización, o desindustrialización en la mayoría de los casos. Con ellos se volvía a economías exportadoras de materias primas. Las medidas aplicadas generaron fuertes diferencias en la distribución del ingreso y un aumento de la desigualdad, junto con la desaparición o restricción de las redes sociales de apoyo otorgadas anteriormente por el Estado. Aunque ya existían desigualdades sociales anteriormente, las medidas las exacerbaban.

Las recesiones en varios países latinoamericanos a fines de la década del noventa y crisis financieras como las de México son presentadas como pruebas del fracaso de las “recetas” del Fondo Monetario Internacional, por cuanto esos países determinaron su política económica bajo las recomendaciones del organismo.

Aunque en la práctica, ninguna de sus funciones se ha podido palpar en la realidad, su inclinación a favorecer las privatizaciones, reducir el gasto del gobierno (sobre todo el social) e imponer el conocido como consenso de Washington le ha fraguado no pocas críticas y antipatías por parte de países severamente afectados por la imposición de sus políticas neoliberales.

4.3. Organización Mundial de Comercio. (OMC)

La Organización Mundial del Comercio, (WTO por sus siglas en inglés) fue establecida en 1995.

La OMC administra los acuerdos comerciales negociados por sus miembros (denominados Acuerdos Abarcados). Además de esta función principal, la OMC es un foro de negociaciones comerciales multilaterales; administra los procedimientos de solución de diferencias comerciales; supervisa las políticas comerciales y coopera con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional con el objetivo de lograr una mayor coherencia entre la política económica y comercial a escala mundial.

Teóricamente el libre comercio no figura entre sus objetivos, aunque en la práctica, la OMC es un foro donde los Estados Miembros buscan acuerdos para la reducción de ciertos aranceles (liberalización), y donde se resuelve cualquier disputa comercial que pudiera surgir entre sus miembros con respecto a los acuerdos alcanzados.

La Organización Mundial del Comercio OMC es la heredera del *General Agreement on Tariffs and Trade* GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) fue creado en 1947 como respuesta al periodo de proteccionismo, devaluaciones competitivas y controles de capitales del periodo de entreguerras que se considera fue uno de los factores que llevó a la Segunda Guerra Mundial.⁷

Una vez concluida la guerra, los líderes políticos mundiales quisieron establecer una serie de organizaciones internacionales que redujeran la posibilidad de que se repitiera el conflicto derivado de las políticas proteccionista en contra de los productos norteamericanos. Así mismo, se consideró que un aumento del comercio incrementaría las rentas reales y que la garantía de un acceso no discriminatorio a los mercados internacionales reduciría la posibilidad de conflictos políticos o que las disputas comerciales pudieran crearlos.

El GATT fue el resultado de conversaciones entre 23 países. Las negociaciones que tuvieron lugar en La Habana, Cuba, en 1947. Finalmente, el GATT fue el único resultado de los acuerdos y éste impulsó la reducción de aranceles entre los Estados miembros.

A partir de aquí, y de acuerdo con el funcionamiento típico de los tratados, se sucedieron una serie de “rondas de negociación” que iban cambiando o añadiendo determinados aspectos al GATT. Entre 1973 y 1979 se celebró la llamada “Ronda de Tokio”.

La Ronda de Uruguay (1986-1993) fue uno de los momentos más importantes dentro de las negociaciones comerciales, resultando en la reintegración del sector agrícola y textil, introducción de nue-

⁷ En 1947 firmaron el GATT 23 países, fue un Acuerdo que fue sucesivamente renovado 1994 y que incluía a un número creciente de países signatarios.

vas disciplinas en el sector servicios y de propiedad intelectual, así como la creación de la propia OMC.

Así pues, la OMC fue creada el 1 de enero de 1995, sustituyendo al GATT, en la ciudad de Ginebra, Suiza, donde aún mantiene su sede. Desde su creación, el GATT fue explícitamente concebido como un acuerdo temporal que posteriormente formaría parte de la OIC. Debido a que carecía de una estructura institucional, se decidió crear la OMC para suplir estas deficiencias.

Las principales diferencias entre el GATT y la OMC son las siguientes:

- **Único contrato** (single undertaking): El acuerdo de la OMC es un único contrato, es decir, que todas sus provisiones se aplican a todos sus miembros (excepto por los acuerdos Plurilaterales). Esta es una diferencia importante con respecto al GATT dónde, principalmente los países en desarrollo, podían decidir si firmar o no un acuerdo.
- **Órgano de solución de diferencias** (dispute settlement): En la OMC es casi imposible bloquear la creación de paneles para la resolución de disputas o la adopción de informes, mientras que esto sí que era posible en el caso del GATT.
- **Transparencia**: La OMC tiene un mayor mandato para conseguir la transparencia y vigilancia en sus funciones, principalmente a través de la creación del Mecanismo de Revisión de las Políticas Comerciales (Trade Policy Review Mechanism).
- **Liderazgo de la organización**: Como reflejo del mayor alcance de la organización, en lugar de designar un alto funcionario de uno de los Estados miembros (como era tradición en el GATT), los Directores Generales de la OMC son figuras políticas, en general ex-políticos.
- **Funcionamiento**: Mientras que en el GATT podía pasar una década sin encuentros ministeriales, en la OMC, los firmantes deben reunirse por lo menos una vez cada dos años.

Como se ha señalado, la OMC funciona básicamente mediante rondas de negociación de la Conferencia Ministerial. Con posterioridad a la ronda fundacional de la OMC, la Ronda Uruguay (1986-1993), se han desarrollado varias y muy importantes.

- La OMC administra unos 60 acuerdos. Algunos de los más importantes son:

- Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT en inglés).
- Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios AGCS (GATS en inglés).
- Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio ADPIC (TRIPS en inglés).
- Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.
- Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

Algunos países han denunciado irregularidades en los procesos de negociación en el seno de la OMC, tales como mantener posiciones extremas hasta el último momento para conseguir acuerdos intermedios, negociar en pequeños grupos de países marginando a los países menos importantes.

También ha sido criticado que ningún país en desarrollo tiene la capacidad de hacer frente unilateralmente a un bloqueo de las negociaciones.

Uno de los aspectos más criticados en cuanto a la transparencia de la OMC son las llamadas negociaciones de la Sala Verde (*Green Room*), un sistema de reuniones informales establecidas durante la Ronda de Uruguay, llamadas así por el color de la habitación donde se realizaban. En estas reuniones, un número reducido de países, con interés en el tema que va a ser negociado, se encuentran para llegar a un acuerdo que, más tarde, debe ser ratificado, por consenso, por todos los países miembros (entre los cuales hay muchos que no han sido invitados a las reuniones). Este mecanismo se repitió en Seattle, y fue uno de los motivos más importantes del fracaso de la conferencia, ya que los países africanos y otros de la periferia se plantaron ante esta situación y se negaron a ratificar la declaración final (en la negociación de la cual no habían participado, ya que habían sido marginados de las negociaciones de la “sala verde” durante toda la conferencia). Los procesos en la *Green Room* fueron objeto de críticas durante la década de los noventa, especialmente por parte de países en desarrollo y ONGs preocupadas por la falta de transparencia, por ser ambos excluidos de dichos procesos.

Otra crítica frecuente dirigida a la OMC es que no existe acceso libre a todos los datos generados por la OMC. Por ejemplo, no existe el acceso libre a la Base de Datos Integrados de la OMC, que comprende los datos sobre los límites tarifarios a los que los miembros se han comprometido. A pesar de que los límites tarifarios son el núcleo de la OMC, es muy complicado su análisis por parte de cual-

quier investigador externo puesto que esto requiere el análisis de una cantidad fenomenal de datos. Sin embargo, el secretariado de la OMC organiza y recoge de manera más comprensible todos estos datos pero únicamente tienen acceso a ellos los gobiernos de los Estados miembros.

La OMC agrupa a sus estados miembros, a estados observadores como es el caso de Argelia o Andorra y también a organizaciones como la ONU y el Banco Mundial. Actualmente la organización cuenta con 153 miembros.

La Unión Europea (UE) posee estatus de miembro. Su denominación a efectos de la OMC es, por razones jurídicas, las Comunidades Europeas.⁸

México forma parte de la OMC desde el 1o. de enero de 1995.

4.4. Organización de cooperación y desarrollo económico. (OCDE)

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es una organización de cooperación internacional, compuesta por 30 estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales. Fue fundada en 1960 y su sede central se encuentra en la ciudad de París, Francia.

En la OCDE, los representantes de los países miembros se reúnen para intercambiar información y armonizar políticas con el objetivo de maximizar su crecimiento económico y coadyuvar a su desarrollo y al de los países no miembros. Se considera que la OCDE agrupa a los países más avanzados y desarrollados del planeta, siendo apodada como club de países ricos. Los países miembros son los que proporcionan al mundo el 70% del mercado mundial.

La Organización se creó después de la Segunda Guerra Mundial, con el nombre de Organización para la Cooperación Económica Europea, con el propósito de coordinar el Plan Marshall. En 1960, se convirtió en lo que hoy conocemos como la OCDE, con vocación transatlántica y después mundial.

La OCDE se ha constituido como uno de los foros mundiales más influyentes, en el que se analiza y se establecen orientaciones sobre temas de relevancia internacional como economía, educación y medioambiente. El principal requisito para ser país miembro de la OCDE es liberalizar progresivamente los movimientos de capitales y de servicios. Los países miembros se comprometen a aplicar los prin-

⁸ De los 515 conflictos que se han sometido a la jurisdicción de la OMC entre 1995 y 2007, el país más frecuentemente denunciado fue los Estados Unidos.

cipios de: liberalización, no discriminación, trato nacional y trato equivalente. Sus principales objetivos son:

- Realizar la mayor expansión posible de la economía y el empleo y un progreso en el nivel de vida dentro de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial.
- Contribuir a una sana expansión económica en los países miembros, así como no miembros, en vías de desarrollo económico.
- Favorecer la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales.

El órgano supremo del OCDE es el Consejo, que se encarga de la supervisión y dirección estratégica, integrado por representantes de los países miembros y de la Comisión Europea. La toma de decisiones se hace por consenso. La secretaría lleva a cabo el análisis y hace propuestas.

Originalmente 20 países firmaron la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos el 14 de diciembre de 1960. Desde entonces, 11 países se han sumado y se han convertido en miembros de la organización.

México forma parte de la OCDE desde 1994, mismo año en que entro en vigor el TLCAN.

La OCDE constantemente publica libros, informes, estadísticas, documentos de trabajo y materiales de referencia y ayuda, publica entre 300 y 500 libros cada año, la mayoría se publican en inglés o francés y los títulos más emblemáticos de ésta son: *OECD Economic Outlook*, que se publica dos veces al año. Que contiene previsiones y análisis de la situación económica de los países miembros de la OCDE y *The Main Economic Indicators* (Principales Indicadores Económicos), que se publica mensualmente. Contiene una gran selección de indicadores estadísticos actuales.

Además, la OCDE publica y actualiza constantemente un convenio fiscal que sirve de modelo para las negociaciones bilaterales en materia de coordinación fiscal y cooperación. Este modelo va acompañado de un conjunto de comentarios que reflejan la interpretación de la OCDE a nivel de contenido de las disposiciones de la convención. Este modelo, asigna el derecho fundamental de impuesto al país en el que se origina la inversión de capital (es decir, el hogar o país de residencia) en lugar del país en el que se realiza la inversión (el host, o país de origen). Como resultado, son más eficaces las

relaciones entre dos países con los flujos de inversión recíproca (como entre los países miembros de la OCDE), pero puede ser muy desequilibrada cuando uno de los países signatarios es económicamente más débil que el otro (por ejemplo, entre países de la OCDE y países lejanos a ésta).

5. *Bloques económicos*

Un **bloque comercial** es una organización internacional que agrupa a un conjunto de países con el propósito de obtener beneficios mutuos en el comercio internacional y en general en materia económica, sin perjuicio de que en la mayor parte casos la conformación de bloques de países tiene motivos políticos.

Estas formas de unión entre países se realizan a partir de la firma de tratados internacionales que pueden ser de distintos tipos. La mayoría de los bloques comerciales en la actualidad están definidos por una tendencia regionalista, mientras que las relaciones comerciales de carácter no regional tienden a ser bilaterales, o a darse entre bloques comerciales en formación.

Los bloques comerciales pueden clasificarse de acuerdo a su nivel de integración económica.

- Área de Preferencias comerciales: Los países establecen preferencias arancelarias para comerciar unos con otros, hay libre intercambio de productos.
- Zona de libre comercio o Área de libre comercio, formada por uno o más tratados entre dos o más países (Tratado de libre comercio). Los bloques comerciales pueden tener un enfoque meramente comercial (como el TLCAN) o incluir aspectos sociales y políticos, como la UE. Los países involucrados establecen precios únicos para determinados productos que intercambian entre sí. Esto ocurre en los bloques del NAFTA (o TLCAN) y ASEAN.
- Unión aduanera: En este caso se vinculan dos mecanismos;
 - a) Los aranceles únicos para el intercambio de productos entre los países que conforman el bloque, y
 - b) Los aranceles únicos para la comercialización de productos con otros países que no forman parte del bloque.
- Mercado Común: El Bloque establece un único arancel para países externos. Hay libre circulación de bienes y personas. Ejemplo: Mercado Común del Sur MERCOSUR.

- Unión económica: Suma los acuerdos que plantea la zona de libre comercio y la unión aduanera pero incluye además la creación de una moneda común. Esto se ha realizado en la Unión Europea a partir de la creación del euro como moneda común de los países miembros. La mayoría de los bloques económicos son regionales, conformados por países próximos geográficamente. En otros casos, los países conforman bloques a partir de intereses compartidos en torno a la producción de determinado bien. Este es el caso de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo).
- Integración económica: Se definen políticas económicas y leyes en conjunto sumado a todo lo expuesto en unión económica.
- El interés por el desarrollo económico y comercial también lleva a los países a formar otro tipo de uniones para desarrollar políticas comunes, como ocurre con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organismo que nuclea a los 30 países más desarrollados del mundo, o la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), que fomenta la cooperación y el desarrollo entre algunos países de América latina.
- La Unión Europea, el NAFTA y la ASEAN intercambian la mayor participación en el comercio mundial. Sin embargo, debido a relevancia del petróleo en el comercio mundial también son importantes los flujos comerciales que se establecen entre la OPEP y los bloques.

Los bloques económicos que actúan en el mundo globalizado son:

- **Europa**
 - Unión Europea (UE o EU).
 - Asociación Europea de Libre Comercio (AELC o EFTA).
- **Eurasia**
 - Comunidad Económica Eurasiática (CEEA o EurAsEc).
- **Asia**
 - Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico (CCEAG) o Consejo de Cooperación del Golfo (CCG o GCC).
 - Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ANSA o ASEAN).
 - Asociación Surasiática para la Cooperación Regional (ASACR o SAARC).

— **América**

- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA).
- Mercado Común Centroamericano (MCCA).
- Comunidad del Caribe (Caricom).
- Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).
- Mercado Común del Sur (Mercosur).
- Comunidad Andina (CAN) o Pacto Andino.

— **África**

- Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEEAO o ECOWAS).
- Comunidad Africana Oriental (CAO o CAE).
- Unión Aduanera de África Austral (SACU).
- Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CE-MAC).
- Comunidad Económica Africana (AEC o CEA).
- Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA).
- Comunidad Africana Oriental (CAO o EAC).

6. *Globalización y soberanía*

Es necesario recordar que la soberanía (“nada por encima de”) es un concepto —político, no jurídico— que deriva del pensamiento racionalista francés, construido en la etapa de la Ilustración, que básicamente, consiste en el poder preponderante o supremo del Estado frente a su propios gobernados y ante otros Estados o soberanías.

Desde Juan Bodín se establecía el carácter fundamental del Estado con su característica o elemento de ejercicio del poder supremo.

Este concepto habrá que replantearlo ante los fenómenos globales que modifican, el pensamiento, las preferencias y el comportamiento de las personas y de los pueblos. Ahora, no es la ley el único límite a la soberanía, sino que también son los tratados internacionales, el poder de los mercados, la capacidad de penetración de los medios de comunicación para transformar los usos sociales.

Si no aceptamos lo anterior, estaremos entonces manteniendo una institución cuya naturaleza y comprensión no corresponde a los tiempos que hoy vivimos.

El Artículo 39 Constitucional establece de manera categórica que: “...la Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo...”, añadiendo que el poder surge del pueblo y se instituye para beneficio del pueblo y finalmente que el pueblo tiene el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

El Artículo 41 de nuestra misma Carta Magna nos precisa que el pueblo ejerce su soberanía, esto es, el poder público por medio de los Poderes de la Unión.

Lo anterior, es importante como consecuencia de las reflexiones a nivel nacional sobre las reformas a las instituciones del Estado. Si no aceptamos que la soberanía se encuentra profundamente modificada por factores derivados de la globalización. Si no entendemos la nueva realidad sociológica, no podemos construir ningún discurso político, ni reforma constitucional o legal alguna, que no pueda ser calificada de anacrónica, contradictoria o ingenua.

El estado mexicano ha cedido soberanía como un acto voluntario y, en consecuencia, poco puede hacer ante los acuerdos comerciales que se han venido suscribiendo, y que permiten a los mexicanos acceder a bienes y servicios que se producen en cualquier parte del mundo. Independientemente de su costo real o artificial y de su buena o mala calidad, es indudable que hoy podemos comprar cualquier cosa de las que se producen en el mundo.

Ha sido un acto soberano ceder soberanía.

No importa qué natural pueda parecer esa inquebrantable adhesión a la soberanía nacional, ella no está inscrita ni en las leyes de la sociedad, ni en las de la naturaleza. Es un producto histórico y debe pasar a la historia, cuando la era que la ha producido haya pasado.

La globalización es hoy un proceso de naturaleza social, dejó de ser un mero proceso económico para ser un modelo de desarrollo integral. Derechos como la libertad, la educación, la salud, el debido proceso legal y otros, se significan en todos los espacios del planeta como necesarios y naturales a la persona humana.

En el concepto de la aldea global se deben comprender todos los fenómenos de relación entre personas, como necesarios para la convivencia cotidiana y en ese sentido, a los niños y los jóvenes, les resulta natural que todos los bienes y todos los servicios que se dan en los países desarrollados, puedan ser disfrutados en México o en cualquier otra parte del planeta.

Lo que ocurre en cualquier lugar se puede conocer de manera inmediata en todas partes, gracias a la tecnología que hoy tienen los medios masivos de comunicación. Lo anterior no es una cuestión simple y mucho menos de poca importancia es, por el contrario, uno de los aspectos más relevantes porque las personas pueden informarse de todo lo que ocurre o sea de su interés.

La mundialización de la información y la adquisición de gustos semejantes en todos los niveles del planeta, están produciendo un

nuevo estándar de vida que nos parece común a todas las personas, a la generalidad de los pueblos y, por ello, las naciones tienden a construir instituciones públicas y normas jurídicas cada día más semejantes.

En conclusión, debemos reflexionar sobre concepto de soberanía. Producto de una realidad del siglo XVI, que ha perdido mucho de su significado porque estamos en el proceso de pasar de Estados a comunidades económicas.

7. Resumen

Este capítulo, la globalización y la soberanía resume, de alguna forma, el modelo de desarrollo neoliberal que México ha escogido, como destino. La globalización se entiende como una situación, un efecto, una consecuencia de las decisiones políticas y jurídicas que han permitido la liberalización de los mercados de mercancías y de capitales. Por lo tanto, podemos afirmar que en lo jurídico, en lo económico y en lo político México está dentro de la globalización, como parte de un mundo interdependiente e interactuante.

México se integró a este ambiente globalizador mediante la proscripción de diversas decisiones que, de forma general, se pueden enunciar: las importantes reformas constitucionales del año de 1983; el ingreso al GATT; la suscripción y entrada en vigor del TLCAN, su incorporación a la OCDE y a la OMC; el Tratado de Libre Comercio con la unión Europea y varios más en América y en la cuenca del pacífico. Es muy claro el proceso y también sus consecuencias.

Este proceso globalizador no sólo es un movimiento ideológico a favor del pensamiento neoliberal; esta condición ha repercutido en las estructuras jurídicas, económicas, de la sociedad mexicana en su conjunto. La Tesis sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la jerarquía de las leyes, derivado del Artículo 133 Constitucional, incorpora de manera definitiva al marco normativo nacional el texto de los tratados internacionales suscritos por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República. Con base en lo anterior, México se adecua a las nuevas condiciones internacionales.

Respecto a la polémica de si ¿verdaderamente existe un Derecho de la globalización?, la respuesta es que no. No existe propiamente un Derecho cuyos principios, normas y procedimientos puedan ser aplicados de manera universal; sin embargo, si estamos frente a un proceso que está tratando de imponer leyes de aplicación general en temas sobresalientes como son: los derechos humanos; el medio ambiente y la liberación comercial y económica.

La apretura de mercados, de bienes, servicios, capitales y, en ocasiones de personas, tienen su sustento, como ya se dijo, en tratados internacionales; sin embargo, esto no es suficiente. Para garantizar el éxito del proceso se han creado instituciones globales que se encargan de liderar los acuerdos y mecanismos de cooperación entre Estados, organismos internacionales y bloques económicos. Particularmente, se deben destacar las cuatro más importantes: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Una de las principales características del modelo globalizador es la integración de bloques económicos, por lo general regionales, que procuran un apoyo recíproco de las naciones firmantes, ante otros bloques o naciones que compiten agresivamente en los mercados mundiales. México forma parte del bloque económico más importante, por su volumen de operación, el TLCAN. También es de destacar que en todos los continentes existen grupos similares con participación de relevancia en el comercio entre naciones, grupos y regiones.

El tema de la soberanía es un tema de particular preocupación, sobre todo en los países emergentes, ya que es indiscutible que al participar en economías globales, las naciones ceden parte de su capacidad de decisión. El concepto de soberanía ha transitado desde el siglo XVI hasta nuestros días. La propia evolución de la sociedad mundial en su conjunto plantea, de forma urgente, dar respuesta a este tema, ya que importantes grupos o sectores de la sociedad, también en México, requieren saber si su nación continúa siendo soberana frente a sus propios integrantes y ante otros Estados. La respuesta que se propone es: México en un acto soberano, ha decidido ceder soberanía en los temas del comercio internacional.

8. *Actividades de aprendizaje*

1. ¿Qué es la globalización?
2. ¿De dónde surge dicho concepto?
3. ¿Cuáles son las decisiones económicas y jurídicas fundamentales que determinan la incorporación de México al fenómeno globalizador?
4. ¿Cómo se aplica el Derecho supranacional en la era de la globalización?
5. ¿Cuándo y para qué nació el Banco Mundial?
6. ¿Qué funciones realiza el Fondo Monetario Internacional?
7. ¿Cuáles son las funciones de arbitraje que realiza la Organización Mundial del Comercio?
8. ¿Qué la OCDE y qué países la integran?
9. Realice un cuadro que presente los países que integran los principales grupos o bloques económicos.
10. A su juicio ¿México ha perdido soberanía con su incorporación a los procesos de integración económica?

BIBLIOGRAFÍA

PRIMERA PARTE

- ARINO ORTIZ, Gaspar, *Principios de derecho público económico: modelo de Estado, gestión pública, regulación económica*, Granada, Comares, 1999.
- AGUILAR M., Alonso y CARMONA, Fernando, *México: Riqueza y miseria*, 5a. Edición, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1972.
- BAGÚ, Sergio *et al.*, *Problemas del Subdesarrollo Latinoamericano*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1973.
- BAMBIRRA, Vania y DOS SANTOS Theotonio, *La estrategia y la táctica socialistas de Marx y Engels a Lenin*, México, Ediciones Era, 1980.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, L., *Fundamentos de derecho económico*, México, Porrúa, 1998.
- FLORIANO CORRALES, Carlos, *Derecho y economía: una aproximación al análisis económico del derecho*, Cáceres, Universidad de Extremadura, 1998.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Derecho social económico y empresa pública en México*, México, INAP, 1982.
- GONZÁLEZ DE COSSÍO, Francisco, *El Estado de Derecho. Un enfoque económico*, México, Porrúa, 2007.
- GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan, *et al.*, *Temas de derecho económico*, México, UAM-Unidad Azcapotzalco, 1993.
- HERDEGEN, Matthias, *Derecho económico internacional*, trad. por Laura García Gutiérrez y Katia Fach Gómez, Navarra, Thomson Civitas, 2005.
- KAPLAN, Marcos, *Estado y Globalización*, México, UNAM, 2008.
- LANNI, Octavio, *El Estado capitalista en la época de Cárdenas*, México, Editorial Serie Popular Era/51, 1977.
- LEGUIZAMÓN ACOSTA, William, *Derecho económico: fundamentos*, Colombia, Doctrina y ley, 2002.
- MARX, Carlos y ENGELS, Federico, *Manifiesto Comunista*, Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1971.
- NEGRI, Carlos María, *Tratado teórico práctico de instituciones de derecho privado y de derecho económico*, Buenos Aires, Macchi, 2000.
- OLIVERA, Julio H. G., *Derecho económico: conceptos y problemas fundamentales*, Buenos Aires, Macchi, 1979.

- ORREGO VICUÑA, Francisco, *Derecho intenacional económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- PÉREZ MIRANDA, Rafael, *et al.*, *El Estado y el derecho económico actual*, México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlan, 1998.
- PALACIOS LUNA, Manuel R., *El derecho económico en México*, 5a. ed., Porrúa, 1993.
- ROEMER, Andrés, *Introducción al análisis económico del derecho*, México, ITAM, 1994.
- RANGEL COUTO, Hugo, *El derecho económico*, 2a. ed., México, Porrúa, 1982.
- SANTOS BRIZ, Jaime, *Derecho económico y derecho civil*, Madrid, 1963.
- SEPÚLVEDA L., César, *Derecho económico*, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile, 1994.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho económico*, 8a. ed., México, Porrúa, 2005.
- VARIOS, *Temas de Derecho Económico mexicano*, México Universidad Autónoma Metropolitana, 1993.
- VALENZUELA RÍOS, José Antonio, *Derecho económico y sociedad en México hacia la modernización*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas, 1990.
- WILLIAM SNAVELY P. *Teoría de los sistemas económicos: capitalismo, socialismo y corporativismo*.
- WITKER, Jorge, *Introducción al derecho económico*, 6a. ed., México, McGraw-Hill, 2005.
- , *Curso de derecho económico*, México, UNAM, 1989.

Revistas y diccionarios

- BLANCO FORNIELES, Víctor, “El intervencionismo de Estado en el derecho constitucional mexicano. Aproximación a la planificación”, *Estudios de derecho económico V*, México, UNAM, serie Estudios de derecho económico núm. 14, 1986.
- BREWER CARIAS, Allan R., “La planificación del desarrollo económico y social en Venezuela”, *Estudios de derecho económico IV*, México, UNAM, serie Estudios de derecho económico núm. 11, 1983.
- SABINO, Carlos *Diccionario de economía y finanzas*, Caracas, Ed. Panapo.

BIBLIOGRAFÍA

SEGUNDA PARTE

- AGUILAR ORTIZ, Guillermo y otros, "Marco Jurídico del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en la modernización del Derecho. 2a. ed., Editorial Porrúa, México, 1996.
- ANDERSEN ANDERSEN, Arthur, "La privatización como alternativa", Limusa, México, 1997.
- ARINO ORTIZ, Gaspar, "Principios de derecho público económico: modelo de Estado, gestión pública", regulación económica, Granada, Comares, 2004.
- ASPE ARMELLA, Pedro, "El camino mexicano de la transformación económica", México, Textos de Economía, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- BAGÚ, Sergio, *et al.*, "Problemas del Subdesarrollo Latinoamericano", México, Editorial Nuestro Tiempo, 1973.
- BAMBERRA, Vania y DOS SANTOS, Theotonio, "La estrategia y la táctica socialistas de Marx y Engels a Lenin", México, Ediciones Era, 1980.
- SENTING, Keith, "Derechos de las minorías y Estado de bienestar", IIJ. UNAM, México, 2007.
- BLANCO, Herminio, "Naturaleza y Alcance de un tratado de libre comercio", en, *Hacia un tratado de libre comercio en América del Norte*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991.
- BURGOA Ignacio, "Las Garantías Individuales", Porrúa 33a. ed., 2001.
- _____, "Derecho Constitucional Mexicano" 12a. ed., México, Porrúa, 2000.
- CALDERÓN, Gilberto, "Las reformas del Estado Mexicano a la luz de la globalización", Gestión y Estrategia, núm.7, 1996.
- _____, "Notas sobre la globalización y su impacto en la economía y la sociedad", Gestión y Estrategia, núm., 1996.
- CARBONELL, Miguel, "Constitución, reforma constitucional y fuentes del Derecho en México", IIJ.UNAM, México, 1998.

- CARPIZO Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", UNAM, México, 1987.
- "Algunas Reflexiones Constitucionales". IIJ.UNAM, México, 2007.
- CORTIÑAS-PELAEZ, L, "Fundamentos de derecho económico", México, Porrúa, 1998.
- COVIAN ANDRADE Miguel, "Teoría Constitucional" Editorial El Pliego, 2º ed. México, 2000.
- FERRELL O. C. & GEOFFREY Hirt. «Business. A Changing World», Fourth Edition. International Edition. McGraw-Hill Irwin. 2003
- FLORIANO CORRALES, Carlos, "Derecho y economía: una aproximación al análisis económico del derecho", Cáceres, Universidad de Extremadura, 1998.
- FRAGA Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 2005
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "Derecho social económico y empresa pública en México", México, INAP, 1982.
- GÓMEZ-ROBLEDO Verduzco Alonso. Compilador. "La soberanía del los Estados sobre sus recursos naturales". IIJ. UNAM. México. 2006
- GONZÁLEZ DE COSSÍO, Francisco, "El Estado de Derecho. Un enfoque económico", México, Porrúa, 2007.
- GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan, et al., "Temas de derecho económico", México, UAM-Unidad Azcapotzalco, 1993.
- GONZÁLEZ Luis, "El liberalismo triunfante". En: Cosío Villegas, Daniel (coord.). Historia General de México, El Colegio de México, México, 1999.
- GRUN Ernesto: "Una Visión sistémica y Cibernética del Derecho" Buenos Aires Abeledo Perrot, 1995 o en versión actualizada por Internet en: <http://www.interediacion.com/cibernetica.htm>
- GUEVARA Sangines, Alejandro. "Pobreza y medio ambiente en México. Teoría y evaluación de una política pública" IIJ. UNAM. México. 2003
- HERDEGEN, Matthias, "Derecho económico internacional", trad. por Laura García Gutiérrez y Katia Fach Gómez, Navarra, Thomson Civitas, 2005.
- KAPLAN, Marcos, "Estado y Globalización", IIJ. UNAM. México 2008.
- KElsen Hans, "Teoría general del Derecho y del Estado", UNAM, México, 1988
- KOZOLCHYK K. Boris. "El derecho comercial ante el libre comercio y desarrollo económico" IIJ. UNAM. México. 1996.
- LANNI, Octavio, "El Estado capitalista en la época de Cárdenas", México, Editorial Serie Popular Era/51, 1977.
- LEGUIZAMÓN ACOSTA, William, "Derecho económico: fundamentos", Colombia, Doctrina y ley, 2002.
- MADRID Hurtado, Miguel de la. "Constitución, Estado de Derecho y Democracia". IIJ. UNAM. México. 2005.
- MINIC Alain, «www.capitalismo.net». Editorial Paidós, Buenos Aires, 2001.

- NEGRI, Carlos María, "Tratado teórico-práctico de instituciones de derecho privado y de derecho económico", Buenos Aires, Macchi, 2000.
- OLIVERA, Julio H. G., "Derecho económico: conceptos y problemas fundamentales", Buenos Aires, Macchi, 1979.
- ORREGO VICUÑA, Francisco, "Derecho internacional económico", México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- PALACIOS LUNA, Manuel R., "El derecho económico en México", 5a. ed., Porrúa, 1993.
- PÉREZ MIRANDA, Rafael, et al., "El Estado y el derecho económico actual", México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 1998.
- PICHARDO Pagaza Ignacio. "El proceso administrativo de la planeación económica en México". IJ. UNAM. México 2006
- RABASA Emilio O. "La evolución constitucional de México". IJ. UNAM. México. 2004.
- RAMÍREZ FAUNDEZ, Jaime. "Notas del curso de Planificación para el Desarrollo", realizadas por el Profesor del Departamento de Administración de la UAM-A.
- RANGEL COUTO, Hugo, "El derecho económico", 2a. ed., México, Porrúa, 1982.
- ROEMER, Andrés, "Introducción al análisis económico del derecho", México, ITAM, 1994.
- SÁNCHEZ Cordero, Olga. "La Constitución y los Tratados Internacionales. IJ. UNAM. México. 1999.
- SANTOS BRIZ, Jaime, "Derecho económico y derecho civil", Madrid, 1963.
- SEPÚLVEDA L., Cesar, "Derecho económico", Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile, 1994.
- SERRA ROJAS, Andrés, "Derecho económico", 8a. ed., México, Porrúa, 2005.
- SOLÍS, Leopoldo. "La realidad económica mexicana: retro visión y perspectivas", El Colegio Nacional, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- . "Evolución de la Economía Mexicana", El Colegio Nacional, México, 1999.
- TENA Felipe, "Derecho constitucional mexicano" Porrúa, México 2000.
- , "Leyes Fundamentales de México" Porrúa, México, 1999.
- VALADEZ Diego. Miguel Carbonell. Coordinadores. "El Estado Constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados". IJ. UNAM. México 1998.
- Varios, "Temas de Derecho Económico mexicano", México Universidad Autónoma Metropolitana, 1993.
- VALENZUELA RÍOS, José Antonio, "Derecho económico y sociedad en México hacia la modernización", México, Universidad Autónoma de Zacatecas, 1990. VEGA Cánobas, Gustavo. "México, Estado Unidos y Canadá. Resolución de controversias en la era post del Tratado de Libre Comercio de América del Norte". IJ. UNAM. México. 2005

- VILLAREAL Corrales, Lucinda, "TLC Las reformas legislativas para el libre comercio 1991-2001" Ed. Porrúa, México, 2001.
- WITKER, Jorge, "Introducción al derecho económico", 6a. ed., México, McGrawHill, 2005 y "Curso de derecho económico", México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989 y El TLCAN Evaluación Jurídica, diez años después. IIJ. UNAM. México.
- ZABLUDOSKY, Jaime, "El proceso de Negociación deITLC", en testimonios sobre el TLC, México, SECOFI-Miguel Ángel Porrúa, 1994.

Revistas y Diccionarios

- BLANCO FORNIELES, Víctor, "El intervencionismo de Estado en el derecho constitucional mexicano. Aproximación a la planificación", *Estudios de derecho económico V*, México, UNAM, serie *Estudios de derecho económico*, núm. 14, 1986.
- BREWER CARIAS, Allan R., "La planificación del desarrollo económico y social en Venezuela", *Estudios de derecho económico IV*, México, UNAM, serie *Estudios de derecho económico*, núm. 11, 1983.
- PATÍÑO Manffer, Ruperto. "Integración y constitución en México", *Revista: JURIPOLIS* Descripción: Nueva época, año 2, núm. 2, Mexico, 2003.
- , "Resultados de la apertura comercial en México y márgenes de maniobra". *Revista del Posgrado en Derecho UNAM*: vol. 2, núm. 2, Enero-Junio, 2006, México.
- SABINO, Carlos, *Diccionario de economía y finanzas*, Caracas, Ed. Panapo.
- VARIOS. "La Globalización ¿un futuro para todos?" *Colección Larousse. El mundo contemporáneo*, Buenos Aires, 2006.

Documentos Oficiales

- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Presidencia de la República.
- Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación SCJN # 36. La jerarquía de los Tratados Internacionales respecto a la legislación general, federal y local, conforme al Artículo 133 Constitucional. SCJN. 2009.
- Textos de los Tratados de libre comercio suscritos por el Gobierno Mexicano. Secretaría de Economía.

Portales de Internet

- www.derecho.unam.mx www.juridicas.unam.mx
www.ordenjuridico.gob.mx
www.scjn.gob.mx

www.diputados.gob.mx
www.senado.gob.mx
www.asambleadf.gob.mx
www.presidencia.gob.mx
www.economia.gob.mx
www.shcp.gob.mx
www.gobernacion.gob.mx
www.sre.gob.mx
www.sagarpa.gob.mx
www.sra.gob.mx
www.bancomext.com
www.banxico.org.mx
www.nafta.org
http://europa.ue.es
www.profeco.gob.mx
www.condusef.gob.mx
www.cfc.gob.mx
www.worldbank.org
www.imf.org
www.omc.org
www.ocde.org

