



137

Amparo económico

Jorge Witker

DERECHO CONSTITUCIONAL

Diciembre de 2009

En el presente documento se reproduce fielmente el texto original presentado por el autor, por lo cual el contenido, el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva de éste. ❖ D. R. © 2009, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F. ❖ Venta de publicaciones: Coordinación de Distribución y Fomento Editorial, Arq. Elda Carola Lagunes Solana, Tels. 5622-7463/64 exts. 703 o 704, fax 5665-3442.

CONTENIDO

I. Presentación.....	1
II. El amparo económico y la libertad económica	3
III. Capítulo económico de la Constitución mexicana.....	6
IV. Economía mixta y rectoría del Estado	8
V. Orden público, libertad económica y libre competencia.....	11
VI. Garantías económicas en el capítulo económico constitucional.....	13
VII. Necesidad y justificación del amparo económico	16
VIII. Operatividad del recurso de amparo económico.....	24
IX. Suspensión del acto reclamado.....	29
X. Efectos de la sentencia que otorga el amparo económico.....	29
XI. Bibliografía.....	30

I. PRESENTACIÓN

La evolución e involución del crecimiento económico nacional, derivado del alejamiento del proyecto nacional de la Carta Fundamental, obliga a plantear opciones diferentes a los actores económicos dentro de nuestro orden normativo.

A partir de 1984, se inicia un proceso de apertura comercial denominado racionalización de la protección, que de manera abrupta y unilateral, reduce aranceles, suprime precios oficiales, permisos de importación y otras restricciones al comercio exterior, hasta culminar en la adhesión de México al GATT en 1986. Así pues, inició la apertura o liberalización comercial.

Este rápido dismantelamiento de las barreras proteccionistas, se ilustra en que, mientras en 1983 el total de las importaciones estaba sujeto a permisos previos y al pago de un arancel máximo de 100% *ad valorem*, para 1992 sólo el 9.1% del valor total de las importaciones, estaba sujeto a permiso previo y a un arancel del 20%.

Este proceso se consolida en 1994, al suscribir México el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, con Canadá y Estados Unidos, países del llamado Grupo de los Ocho, en condiciones asimétricas y desiguales.

Hoy en día, se ha dejado de lado el preservar la vigencia del modelo económico de la Constitución Política que atribuye al Estado un papel esencial en la promoción del desarrollo, y se ha optado por una transformación hacia un sistema económico neoliberal basado en la apertura comercial y en la reforma del aparato y funciones del Estado en la economía. Se ha procedido a dismantelar los instrumentos regulatorios del derecho económico y gradualmente los grupos de presión privados, han ido neutralizando los efectos y medidas de protección económica y social.

La experiencia vivida en estos últimos veinte años, en que el pensamiento único del mercado, secuestró al Gobierno Federal, y provocó el desarme y destrucción de las cadenas productivas gestadas en largos años de crecimiento económico, evidencia la necesidad de establecer recursos, como el que aquí proponemos, para lograr salvar en parte, lo que queda de producción nacional.

Un estudio de reciente publicación, coordinado por el Maestro Mauricio De María y Campos, titulado “El desarrollo industrial en su encrucijada”, revela que el sector manufacturero nacional, entre 1980 y 2007, disminuyó su participación dentro del PIB de 21.21 por ciento a 18.12; para este año se espera una reducción mayor una vez que “cuando menos” tendrá una caída de 12 por ciento. Además, por la apertura económica “se fueron por la borda años de esfuerzo para desarrollar una industria mexicana de bienes de capital: hoy se importa 66 por ciento de la maquinaria que se utiliza en el país, cuando a principios de los 90 representaba 55 por ciento, y los bancos prestan 98 por ciento de los fondos para capital de trabajo y sólo 2 por ciento para equipamiento. Además, se sustituyeron muchos insumos intermedios locales por importaciones; éstas crecieron 14 por ciento anual de 1987 a 2006, cuando alcanzaron 74 por ciento del total de compras externas.

El autor es investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Este trabajo fue elaborado con la colaboración de Ivonne N. Díaz Madrigal, asistente de investigación del Sistema Nacional de Investigadores.

La “desintegración productiva industrial” se presentó por varias causas: la compra de insumos externos más que nacionales por parte de cadenas productivas y grandes tiendas de auto-servicio; el contrabando de prendas de vestir, de juguetes y otros bienes, y las preferencias del sector público por las importaciones de medicinas y del “sector energético (Pemex en particular), donde hasta 1988, 60 por ciento de los proveedores de bienes y servicios eran nacionales y hoy apenas son 10 por ciento.¹

Con la apertura de la economía, el Estado, que pasó de la intervención a la deserción, en el discurso neoliberal, hizo necesaria una modificación a la normatividad vigente en el modelo keynesiano de la Carta Fundamental. De esta forma, los planes nacionales de desarrollo, desde las décadas de los 80’s a nuestros días, plantean la desregulación y mejora regulatoria como objetivos de política económica.

Este afán desregulador, lógicamente atenta contra las funciones del Estado, determinadas en el “orden público económico” de la Carta Fundamental. El aparato institucional del Estado mexicano, en tanto Estado interventor, que encontraba su justificación en el ideal de justicia social, está orientando su actuación y estructura hacia la búsqueda de la eficiencia.

En efecto, la desregularización comprende la supresión de funciones y de organismo estatales encargados de elaborar y aplicar las regulaciones; así como la ampliación de los márgenes de acción de la iniciativa privada y la remoción de obstáculos a la libre concurrencia en el mercado. Aunado a la inclinación por la desregulación, nos encontramos con omisiones flagrantes por parte de las autoridades mexicanas que vulneran aún más el orden público económico constitucional, beneficiando a intereses extranjeros sobre los nacionales.

A través del presente documento, una idea nos dirige y motiva; se trata de establecer límites a la discrecionalidad tecnocrática, que bajo el dogma del libre mercado, mantiene sumergido a México, en un decrecimiento cercano al 10%.

El limitado actuar de las autoridades en la defensa de la producción agropecuaria, evidenciada en el no ejercicio de salvaguardas agrícolas (arroz, porcicultura, sector lechero y otros); la unilateral rebaja de aranceles que desprotege a las micro y pequeñas industrias; la tardía y raquí-tica respuesta a las violaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en materia de transporte de carga; la desaparición de las industrias jugueteras y textiles; la importación ilimitada de leche en polvo a costa de la producción lechera nacional y la práctica invasión de productos chinos, triangulada por “brokers” estadounidenses, a México, son algunas muestras de que un recurso de amparo económico se hace indispensable para el derecho económico nacional, a fin de que los Tribunales de Justicia establezcan el equilibrio necesario entre los agentes económicos nacionales y extranjeros.

Por lo anterior, compartimos las ideas del ex-ministro Juventino Castro, que al respecto expresa:

“La libre concurrencia es el efecto natural de la libertad de trabajo, puesto que esta estriba en la potestad que todo hombre tiene para dedicarse a la ocupación lícita que más le agrada, colocando a todo sujeto en la situación de poder desempeñar la misma función que otro u otros (no sólo favorecer a los extranjeros).

¹ “El desarrollo industrial en su encrucijada”, coordinado por Mauricio de María y Campos, México, 2009.

Si se vetara la libre concurrencia en el sentido de prohibir a una persona que asumiera una actividad económica, ejecutada por un grupo privilegiado, se haría nugatoria la libertad de trabajo, debido a que se impediría que ésta se desplegara por aquellas personas que no tuvieron prerrogativas exclusivistas (como los productores mexicanos)²

II. EL AMPARO ECONÓMICO Y LA LIBERTAD ECONÓMICA

El amparo económico protege un derecho fundamental de tercera generación, y que se rige por principios específicos e inherentes a la materia, y se caracteriza primordialmente, por la rapidez en la resolución que se exige, en consideración a las consecuencias de imposible o difícil reparación que podría generar la consumación de los actos reclamados. Tiene como finalidad, limitar el actuar de la autoridad, con la particularidad, de que se protege directa o indirectamente a toda la sociedad - no sólo a un particular- al fundamentarse en el respeto al orden público económico y con ello la libertad económica.

El diseño de la figura jurídica propuesta, obedece a la ausencia en la Constitución y cuerpos normativos de jerarquía menor mexicanos, respecto a derechos económicos fundamentales, que cuenta con protección específica en algunos ordenamientos constitucionales de centro y Suramérica, por ejemplo Chile.

De un análisis e interpretación constitucional conjunta, encontramos que efectivamente existe una garantía de naturaleza económica, contemplada en nuestra Carta Fundamental que cuenta con aspectos particulares a otras dentro del mismo ordenamiento y que, hasta el momento, se encuentra desprovista de protección idónea y adecuada. Las particularidades propias de la garantía a tutelar, requiere el diseño de un instrumento procesal de protección con características propias y distintas a los existentes.

Se trata de la garantía de los particulares a la libertad económica, misma que permite actuar en condiciones de libre competencia dentro del mercado, bajo el respeto irrestricto por particulares y Estado, del orden público económico. Comprende el derecho de los particulares a dedicarse a ejercer la actividad económica de su preferencia en tanto sea lícita, en el marco de una economía mixta; existiendo, por parte del Estado la obligación de garantizar su ejercicio y de proporcionar los medios para su realización, es decir, a través de la rectoría económica y bajo los principios de una economía mixta se busca el desarrollo nacional, garantizando así un desarrollo económico, congruente al orden público económico nacional.

La importancia que tiene el orden público económico y, particularmente, las normas que se refieren a la libertad económica, en el desarrollo económico nacional, ofrece el fundamento para brindar protección a la garantía mencionada - y consagrada a nivel constitucional- a través del recurso de amparo económico.

A través del presente trabajo, se realiza el análisis de conceptos fundamentales como orden público económico, libertad económica y economía mixta, identificando su tutela en nuestro ordenamiento máximo, para posteriormente, establecer las reglas específicas aplicables al recurso de amparo económico propuesto.

² Castro, Juventino, Lecciones de garantías y amparo, México, Porrúa, 2004, 13^oed., pp. 43.

La garantía de libertad económica, forma parte de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), pertenecientes a la tercera generación de los derechos humanos, también llamados derechos de crédito, en razón de que convierten al Estado en deudor de los individuos, en particular de los individuos trabajadores (y los individuos marginados), en lo que se refiere a su obligación de realizar acciones concretas con el fin de garantizarles mínimos de igualdad y bienestar social.

No obstante que implica el aspecto de *libertad*, no lo podemos clasificar características propias de los derechos de segunda generación - derechos civiles y políticos-, porque no sólo implican una abstención por parte del Estado, sino también un actuar y éste debe ser dentro de las directrices establecidas por los principios de la economía mixta y el orden público económico.

En el diseño de una acción de protección específica de la libertad económica, surgen las siguientes interrogantes, ¿la acción propuesta constituye un medio de control constitucional?, de ser así, ¿es necesario uno nuevo o entre los existentes podemos encontrar el adecuado?

Entre los medios jurídicos de control constitucional contemplados en nuestra Constitución, en los artículos 128 y 133 prevén formas de auto control, en tanto que el amparo, las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad, constituyen formas de control jurisdiccional.

A la primera interrogante, le corresponde una respuesta afirmativa. El amparo económico propuesto puede ser considerado como un medio de control constitucional porque comparte con ellos tres elementos generales y convergentes que tienen como objetivo común: limitar el actuar de la autoridad en el ejercicio de la potestad que ostenta, en aras de la defensa del gobernado. Estos elementos son: 1) la jerarquía en el propio sistema jurídico nacional con la Constitución en su cúspide, misma que determina los procesos de creación (validez formal de una norma), fuerza y vigencia de los elementos normativos por debajo de ella en el ordenamiento jurídico.³

2) El segundo elemento lo constituye la división de poderes, postulado que surge de la teoría de Montesquieu y el establecimiento de frenos y contrapesos al poder político. La finalidad de este elemento es la consecución de un equilibrio y balance del ejercicio del poder mediante su división y repartición entre los tres órganos que realizan las funciones del Estado. Para su plena eficacia se requiere de medios de intervención jurídica que resuelvan la invasión de competencias entre los poderes de la Unión o el exceso en el ejercicio de sus facultades.

3) El reconocimiento de los derechos fundamentales de los individuos – entre ellos los económicos- en virtud de la dignidad del ser humano, que realizan la mayoría de los Estados modernos, es el tercer elemento general de control. Al igual que el elemento anterior, requiere de un mecanismo adjetivo que se articule jurídicamente para su defensa.

Es así que para que exista un estado de derecho, se requiere de actores e instrumentos jurídicos, que compartan como objetivos: ser garantes de los derechos de los individuos, su efectivo ejercicio y protección ante las autoridades, y que al mismo tiempo se encarguen de evitar la aplicación de normas cuyo sentido sea contrario a ordenamientos supremos (validez material de una norma).

³ Loewentein, Karl, Teoría de la Constitución, España, Ariel, 1986, pp. 232 y ss.

El contenido de la Constitución, en su totalidad es supremo. Se trata de supremacía material porque sus disposiciones son la base y fundamento del resto del sistema jurídico, colocándola jerárquicamente en la cúspide. Simultáneamente implica supremacía formal en cuanto su creación y modificación, ya que se siguen procedimientos especiales, más complejos a los necesarios para alterar normas en niveles inferiores; procedimientos contenidos en ella misma.

Respecto a la segunda interrogante, consideramos que la acción de protección en diseño, comparte más similitudes con el amparo mexicano.

El derecho de amparo mexicano, constituye un instrumento procesal específico para la protección de los derechos constitucionales de la persona. Representa una institución compleja, que bajo la misma denominación abarca diversos instrumentos procesales, cada uno de ellos con características propias, es el caso del proceso social agrario, impugnación de leyes inconstitucionales y el contencioso administrativo, sectores que deben examinarse de acuerdo con los lineamientos de la teoría general del proceso o del derecho procesal.⁴

En efecto, el juicio de amparo ha llegado a adquirir una estructura jurídica sumamente compleja, que bajo aparente unidad, comprende varios instrumentos procesales que poseen ciertos principios generales comunes y aspectos peculiares de carácter autónomo.⁵

Actualmente, en el amparo mexicano se identifican cinco funciones diversas con acciones y procedimientos judiciales diferentes: el amparo libertad, el amparo judicial, el amparo administrativo, el amparo agrario y el amparo contra leyes.⁶ Entre estos cinco contenidos o aspectos del juicio de amparo, el último constituye un medio particular de protección judicial de la Constitución⁷ y de control de la constitucionalidad de los actos legislativos, compartiendo algunos puntos comunes con el sistema difuso de control de la constitucionalidad y donde tiene cabida los objetivos del amparo económico por su pretensión de limitar el actuar del poder público hacia los gobernados y con ello la preservación del estado de derecho.⁸

La libertad económica, la especialidad de su naturaleza y la exigencia de rapidez en la determinación de medidas preventivas o definitivas por parte del órgano que resuelve, hacen evidente la necesidad de integrar a nuestro derecho positivo un instrumento jurídico de protección con características distintas a los ya existentes. Es por ello que la acción propuesta para su defensa, cuenta con reglas distintas al recurso de amparo mexicano existente, pero coincidentes con sus principios generales.

⁴ Cfr. Fix- Zamudio, Héctor, “El juicio de amparo mexicano y la enseñanza del derecho procesal”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 77-78, enero-junio de 1970, pp. 383-423.

⁵ Cfr., entre otros trabajos, Fix Zamudio, Héctor, “El juicio de amparo en Latinoamérica”, *Memoria de El Colegio Nacional, 1977*, México, 1978, pp. 101-138, reproducido en el libro recopilatorio del mismo autor, *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*, México, Miquel Ángel Porrúa, 1988, pp. 275-310.

⁶ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Reflexiones sobre la naturaleza procesal del amparo”, *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 56, octubre-diciembre de 1964, pp. 1012.

⁷ Este trabajo deja de lado el término Constitución como documento escrito, consideramos el concepto de factores reales de poder pero, en esta primera parte nos referimos específicamente a su sentido político, mismo que alude a ideas de libertad, igualdad, democracia, garantía de los derechos de los ciudadanos y primordialmente en su sentido de limitante del poder político.

⁸ Los instrumentos a través de los cuales se busca mantener y defender el orden creado por la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son: el juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, los procesos jurisdiccionales en materia electoral y la facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El amparo económico recoge una norma de rango constitucional como lo es una garantía individual económica, consagrada como el derecho fundamental y autónomo de libertad económica. De esta forma, el amparo económico puede ser concebido como una acción que instaura un proceso de amparo de derechos y como una acción que instaura un proceso contencioso administrativo – declarativo – de tutela de la legalidad, deviniendo con ello en una “superprotección” de la libertad económica.

Se trata de una acción especial, conservadora y popular que tutela la libertad económica. Esta definición puede resultar contradictoria a primera vista, ya que una acción conservadora lo es por instaurar un proceso de amparo de derechos fundamentales, existiendo legitimación procesal activa y en razón de la titularidad y ejercicio de derechos; al mismo tiempo que es una acción popular por instaurar un proceso declarativo de tutela de la legalidad objetiva, en la que la legitimación procesal activa es abierta por estar desligada de la titularidad y ejercicio de derechos que son objeto de lesión.

El amparo económico opera en una de sus dimensiones procesales prácticas, como mecanismo remedial de la antijuridicidad, es decir, en el campo del Estado regulador y constituye una garantía procesal de tutela de derechos fundamentales. Con este remedio procesal se busca la tutela de normas fundamentales de libertad económica y una acción de tutela cautelar a través de la suspensión de los efectos del acto reclamado, con la ventaja de un plazo de seis meses para su interposición y su laxo examen de admisibilidad. El particular puede interponerlo cuando la actividad estatal regule imponiendo limitaciones y cargas a la actividad económica de privados, que lo perjudiquen y atenten contra el orden público económico. La razón última de ser del amparo económico es precisamente cautelar un derecho fundamental de libertad económica en el marco del capítulo económico de nuestra Constitución.

III. CAPÍTULO ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Uno de los motivos torales que motivan la presente investigación, es la actual y constante violación de garantías individuales económicas, a causa de la falta de un análisis profundo de las mismas, su reconocimiento y por tanto, la ausencia de mecanismos idóneos para su protección.

Hemos establecido que la garantía a resguardar con el amparo económico es la garantía de libertad económica, pero ¿cuál es su fundamento?, ¿cuándo surgió?, ¿cuál fue su contexto histórico en que se definió?

Consideramos necesario realizar un análisis e interpretación de los preceptos económicos constitucionales en función al contexto histórico social en que se diseñaron, con el objeto de precisar y fundamentar los razonamientos que se sustentan y contestar las interrogantes planteadas.

La constitución de 1917 preserva los principios políticos fundamentales de la Constitución de 1857 que establece un Estado liberal de derecho; lo que implica la protección de los derechos del hombre, en su aspecto individual; el principio de la soberanía nacional; la división de poderes y el sistema federal.

En el título primero de nuestra Constitución vigente, artículos 1° al 29, se consagraron las garantías individuales⁹ y posteriormente se agregaron importantes derechos sociales.¹⁰

La Carta Magna de 1917 es reconocida mundialmente como el origen del constitucionalismo social, según el cual la ley fundamental de los pueblos no se limita a establecer las bases de la organización política de los Estados y a reconocer y proteger los derechos del hombre en su aspecto individual, sino que agrega el valor de los derechos sociales y establece, además, las bases de nuestro sistema económico.

Existe distinción entre los derechos individuales y los derechos sociales. En el primer caso y conforme a la doctrina del derecho natural, se trata de derechos anteriores y superiores a la sociedad y, conforme a la doctrina del derecho positivo, implica además, las condiciones necesarias para el pleno respeto a la dignidad de la persona, a su libre e integral desarrollo que debe garantizar el orden jurídico.

Los derechos individuales reclaman un no hacer por parte de las autoridades, de actos que puedan vulnerarlos. Por su parte, los derechos sociales requieren de un hacer por parte del Estado, consistente en el reconocimiento de la dignidad, la libertad y la justicia entre individuos y grupos, a través del diseño, reconocimiento y respeto de condiciones materiales e institucionales donde sea posible su desarrollo. Es decir, el Estado debe reconocer al mismo tiempo que diseñar normas jurídicas, políticas públicas e instituciones que hagan posible el goce efectivo de los derechos sociales.

Estos argumentos constituyen el sustento angular del recurso de amparo económico, ya que implican obligaciones de doble naturaleza, a cargo del Estado. Por una parte de “un hacer” – proveer condiciones para una economías mixta-, y por la otra de “abstenerse”, caso en el cual no debe cuartar arbitrariamente la libertad económica de los particulares.

Brindar los medios de protección a las garantías económicas, se hace efectivo, en proporción al potencial económico de un Estado y de los sistemas de distribución de la riqueza y el ingreso que definen el desarrollo económico de un país.

La constitución es un conjunto de directrices que rigen el sentido y rumbo de los ordenamientos jurídicos aplicables en un país determinado. Surge la pregunta ¿es necesario establecer en la constitución situaciones de carácter económico en específico, que bien pueden ser reguladas en cuerpos legales distintos? Coincidimos con los Doctores Jorge Carpizo y Miguel Carbonell al considerar la pertinencia de preceptos constitucionales relacionados con la economía dentro de un ordenamiento constitucional tales como el papel del Estado en la economía, los límites del mercado, las modalidades de la propiedad, etcétera.

La regulación constitucional de la economía, supone una manifestación de dos objetos que aborda el constitucionalismo moderno: los derechos fundamentales y la división de poderes.

En tanto a los derechos fundamentales se genera un doble aspecto de protección; primigeniamente, asegura a los particulares un conjunto de derechos subjetivos que representan una

⁹ Más adelante ahondaremos sobre algunos aspectos cuestionables sobre el particular, como la inexistencia de propósitos originales del Constituyente de 1917 para restringir las garantías individuales a dichos preceptos.

¹⁰ De la Madrid, Miguel, “El régimen constitucional de la economía mexicana”, en varios autores, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 441 y ss.

protección ante el actuar del Estado, ejemplo de ello es el impedimento que tiene la autoridad estatal para suprimir la propiedad privada de un particular o la confiscación de sus bienes obtenidos lícitamente. Al mismo tiempo, las disposiciones económicas constitucionales que aseguran los derechos fundamentales garantizan que el Estado se haga cargo de las obligaciones que éstos le generan.

Referente a la división de poderes, las regulaciones económicas se encaminan a distribuir facultades y obligaciones entre los órganos públicos.

Desde la década de los ochentas, en el ordenamiento jurídico mexicano, se ha seguido una tendencia de reducción en las previsiones económicas contenidas en la Constitución, causa directa de esto son los embates neoliberales sobre el pensamiento y la acción política nacional que hacen cada vez más frecuente la tendencia del gobierno mexicano a la toma de acciones en contra de sectores económicos nacionales y a favor de intereses extranjeros.

Son cuantiosos los preceptos de contenido “patrimonial” en nuestra Constitución vigente, ejemplo de ello son los artículo 5, 31 fracción IV y 123; sin embargo, se ha considerado como “capítulo económico”, propiamente tal a los artículos 25, 26, 27 y 28 del texto de la Constitución de 1917.

El régimen constitucional de 1857 se limitaba a la garantía de propiedad, la proclamación de las libertades de industria y trabajo y del principio de libre concurrencia¹¹. Es el Constituyente de 1916-1917 quien se permea con una ideología social e introduce preceptos evidentemente distributivos y de protección social. Pero, es hasta las reformas de 1983 y posteriormente con las de 1990 y 1993, cuando los preceptos económicos constitucionales toman las dimensiones y forma actual. Los elementos base, diseñados mediante las reformas mencionadas son los siguientes:

- a) La economía mixta.
- b) La rectoría económica del Estado.
- c) La planeación democrática del desarrollo.
- d) El banco central.¹²

IV. ECONOMÍA MIXTA Y RECTORIA DEL ESTADO

El sistema de economía mixta, contemplado en nuestra Constitución, 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 precios.¹³

¹¹ Es loable tal contenido y protección para esa época, no obstante, los abusos e injusticias que sufrían obreros y campesinos hacían imperante adiciones a las garantías tuteladas.

¹² Carpizo, Jorge y Carbonell Miguel, Ob. Cit., pp. 141 y ss.

¹³ La expresión “economía mixta” comenzó a utilizarse a raíz de las medidas adoptadas enseguida de la crisis económica de 1929 en Estados Unidos, y en un principio se asoció con el vigoroso desarrollo que los sindicatos tuvieron en esa época tanto en Estados Unidos como 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

Otros aspectos en que el Estado incide en la regulación económica, como la banca central o el efecto indirecto de los presupuestos, no son considerados por la doctrina como un elemento relevante de la economía mixta.¹⁴

Por su parte, hablar de la Rectoría Económica del Estado mexicano es abordar el tema en el que se entrelazan las instituciones del desarrollo, de la planeación nacional y regional, del federalismo, del municipalismo, de los sectores público, social y privado que convergen en las actividades productivas en el país y en particular, en la enorme tarea que representa la economía mixta.

Podemos definir a la economía mixta como, la facultad y capacidad del Estado, para dirigir la actividad de los agentes económicos en el logro de los objetivos y metas del desarrollo. Se trata de un proceso rector que consiste en lograr la concurrencia de las actividades a través de la concertación e inducción de los sectores social y privado, utilizando los instrumentos de política económica que van desde el otorgamiento de apoyos y subsidios hasta la participación directa en la producción mediante las empresas paraestatales.

En este sentido, se puede considerar que la rectoría económica del Estado, es la continuación del Proyecto Nacional que se define en la Constitución de 1917, y que se siguió desarrollando desde entonces, a través de sucesivas reformas institucionales como por ejemplo, la que se aprobó en 1946 cuando se reformó el artículo 3º de la Constitución, que elevó a rango constitucional el principio de que la educación: “ será democrática, 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”, de esta parte final, es que hay que extraer el significado de fondo sobre lo que, en un sentido deontológico, significa para el Estado asumir determinadas atribuciones, con el objeto de cumplir con fines sociales muy concretos dentro de un gran proyecto nacional constitucional que se ha desenvuelto con el paso de los años hasta nuestros días.

Más adelante, con las reformas constitucionales introducidas en 1982, a los artículos 25, 26 y 28 se completó y precisó la idea de un Estado responsable de la rectoría del desarrollo nacional, que planeará, conducirá y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés público, siguiendo el principio fundamental de que en un estado de derecho todo órgano del poder público no pueda ejercer más que las facultades que expresamente le conceden las leyes.

En el artículo 25, se establecen los principios constitucionales de la rectoría del desarrollo nacional, el cuál debe garantizar que sea integral y sustentable, que contribuya a fortalecer la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y 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 la Constitución. Por otro lado, abre la pauta para que concurren, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, de tal suerte que:

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.

¹⁴ Valadés, Diego, “La función constitucional de la regulación económica”, en Revista Economía, UNAM, volumen 3, no. 8, pp. 21-38.

La Constitución es rígida en cuanto a lo que se refiere a las atribuciones que el sector público tiene a su cargo, de manera exclusiva, sobre las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Por otro lado, a diferencia de las áreas estratégicas, el sector público podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Se remite a la propia ley para señalar el marco que alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, con el fin de que los tres sectores que en conjunto configuran la economía mixta, concurren coordinadamente a vigorizar la economía nacional y elevar el nivel de vida del pueblo.

Otro aspecto importante de la rectoría del desarrollo económico, tiene que ver con la planeación, para ello el artículo 26, establece la organización del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional; el cuál pretende imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía con el propósito de contribuir a la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Asimismo, en párrafo subsecuente se refrenda la noción comentada sobre el proyecto nacional en cuanto a los principios que debe observar la planeación que será democrática, con la participación de los diversos sectores sociales y que deberá tomar en cuenta las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

En términos generales, los instrumentos que le dan vida a la planeación desde nuestra Constitución, se conceptualizarían perfilando un ámbito de relaciones específicas entre los diversos actores económicos y sociales en lo que se refiere a las actividades productivas en nuestro país.

Podemos concluir que el llamado capítulo económico constitucional, señala al Estado cómo debe dirigirse en una de sus principales obligaciones, marca la pauta, los principios y límites a respetar en su actuar, lo que genera derechos para el particular y por lo tanto debe existir un medio a través del cual se pueda exigir su cabal respeto. De lo contrario, se dejaría al particular en un notable estado de indefensión contra el actuar del propio Estado en la inobservancia de sus obligaciones constitucionales, así como del incumplimiento de políticas públicas.

Desafortunadamente, en el ámbito político, una de las bases fundamentales en las que está cimentada la rectoría del Estado descansa desde la concepción original de la Constitución de 1917, en la figura unipersonal del Presidente de la República y las facultades que detenta, y es aquí que se cuestiona la operatividad efectiva de ese diseño institucional, ya que concentra numerosas capacidades de decisión y de mando de diversa naturaleza que ejerce el gobierno federal, y a ello también se debe la crítica justificada que se hace, sobre el grave centralismo que afecta todo el entramado institucional que persiste hasta nuestros días.

De ahí que, aunque, con el paso de los años, el avance electoral de las oposiciones a partir de la década de los ochenta, la derrota del partido de estado, las alternancias sucesivas en los tres órdenes de gobierno a lo largo y ancho del país, las facultades que derivan del régimen de economía mixta y los principios de la rectoría económica del Estado; han pesado más las presiones

internacionales sobre el Estado mexicano y la eminente concentración de facultades económicas en el Ejecutivo federal, dando como resultado, en las últimas décadas, una reducción severa de la capacidad del Estado de conducir el desarrollo nacional, un fenómeno que se sigue profundizando ante la injerencia del neoliberalismo político, económico e incluso constitucional.

Las consecuencias de los límites y restricciones impuestos por el liberalismo de alguna manera ya se veían venir con las justificaciones que se daban de ellos desde la década de los ochenta, cuando se empezó a manejar la tesis de quienes han sostenido que las relaciones económicas internacionales han alcanzado tal grado de complejidad, que la interdependencia de nuestros procesos productivos, entre sectores y regiones han llevado a producir efectos en cadena de gran magnitud y que la sociedad ha mutado de la misma forma, siguiendo el mismo camino. Esto es falso y sólo pretenden confundir a todos aquéllos que los escuchan, no es que en los cambios, se justifique por sí sólo la orientación de la ruta que se nos ha querido imponer.

No se trataba de ajustar la necesidad del cambio y la sustancia de los fenómenos emergentes con la destrucción del Estado de Bienestar, sí en verdad ya se encontraba en crisis, su agotamiento no debió significar la aceleración de su defunción institucional, sino por el contrario, el reforzamiento de sus beneficios y logros, de ahí la necesidad de reforzar las capacidades del Estado en la conducción de nuestra economía, y de rescatar sus principios originales.

El argumento combatido, es una más de las razones que han restringido el papel del Estado en la economía y si no es él quien ha de velar por el respeto irrestricto de las garantías y libertades de los particulares en la dinámica económica ¿quién debe hacerlo?, ¿por qué medio ha de asegurarse el cumplimiento de las obligaciones constitucionales al respecto?

V. ORDEN PÚBLICO, LIBERTAD ECONÓMICA Y LIBRE COMPETENCIA

Es momento de precisar algunos conceptos base para un mayor entendimiento en las instituciones estudiadas. Pretendemos que el concepto represente una utilidad práctica para el servicio de la persona humana y la protección de sus derechos y no solo un discurso argumentativo carente de la capacidad de materializarse en algo operacional.

La competencia es un fenómeno económico propio de un mercado en donde diversas empresas actúan autónomamente unas de otras, con base a parámetros como calidad, precio, garantía, entre otros, para el logro de sus objetivos. Para que exista una competencia perfecta debe existir una atomicidad del mercado, homogeneidad del producto, libre entrada y salida de la industria, transparencia del mercado y movilidad de los diferentes factores de la producción. Sin embargo, la competencia siempre es relativa y no perfecta. Ante tal situación, la ley debe intervenir a fin de proteger la perdurabilidad de la libertad real de todos, con base al resguardo presente de la posición del más débil dentro del mercado. Sobre esta base se debe analizar la idoneidad del recurso de amparo económico.

El orden público económico es una especificación del orden público general, por lo que siempre ha existido. Es anterior al Derecho Positivo, sin embargo, es recogido por éste a objeto de cumplir con los fines mínimos de seguridad jurídica, por lo que no pueden ser antagónicos. La ley se convierte en uno de los instrumentos para la protección de aquél. La norma positiva “institucionaliza” ciertos aspectos del orden público económico que la sociedad ha considerado valio-

sos, dentro de un proceso dialéctico, para rodearlo de eficacia, aspecto que lo convierte en obligatoriamente observable para cada uno de los estamentos sociales individuales. No debe ser confundido con las normas de orden público económico, las cuales constituyen una de las herramientas de las que se vale el orden público económico para asegurar su respeto, ya que tales normas, en el aspecto operacional, resultan irrenunciables e imperativas para el sujeto receptor.

Si una norma no cumple los fines del orden público económico – de los que no es más que un instrumento – se debe cuestionar su validez, aunque no su vigencia. Esto en virtud de que el respeto del orden público general, implica el sometimiento irrestricto a la Constitución y a las leyes dictadas en conformidad con ella.

En un sentido amplio, podemos conceptualizarlo como la recta ordenación de los diferentes elementos sociales en su dimensión económica –públicos y privados – que integran la comunidad, de manera que esta última estime valiosa para la obtención de su mejor desempeño en la satisfacción de las necesidades materiales del hombre.

Desde un contexto jurídico, lo constituyen las directrices y normas jurídicas que marcan la senda de la economía del país, al mismo tiempo que dan potestad a las autoridades para resguardar la armonía con los valores de la sociedad nacional formulados en la Constitución.

El orden público económico se constituye por el conjunto de medidas y reglas legales que dirigen la economía, organizando la producción y distribución de las riquezas en armonía con los valores e intereses de la sociedad nacional, formulados en la Constitución. Integra las normas que rigen la producción, circulación y distribución de los recursos económicos en armonía con los intereses de la sociedad, mediante las cuales el Estado preserva el bien económico de la Nación. Comprende las normas fundamentales destinadas a regular la acción del Estado en la economía y a preservar la iniciativa creadora del hombre, necesaria para el desarrollo del país, de modo que ellas conduzcan a la consecución del bien común.

Lo anterior significa que es el Estado el encargado de adoptar e implementar las medidas necesarias a fin de obtener relaciones económicas lo más equilibradas posibles, evitando la anarquía resultante de la libertad, a través de una adecuada organización del mercado.

El concepto, propiamente tal, debe referirse mínimamente a los siguientes aspectos:

1. - Definir y proteger los derechos de propiedad
2. - Los medios de producción
3. - Los agentes económicos
4. - Los derechos del trabajo
5. - Los derechos de la coordinación económica
6. - Los derechos de las organizaciones de capital y trabajo

El que sea “público”, enfatiza el hecho de que se trata de un elemento que está por sobre la decisión contingente individual. Las libertades y restricciones que representa para los sujetos que en él convergen – particulares y Estado- , bajo la perspectiva económico - social, permiten un adecuado funcionamiento del mercado y la obtención de los beneficios sociales que con él se espera lograr.

Gerard Fajard en su obra *Derecho y economía*, señala con precisión una definición de orden público económico al que lo define como el conjunto de medidas emprendidas por el poder público tendientes a organizar las relaciones económicas, Fajard distingue con claridad el concepto de orden público clásico en el cual se persigue solo la preservación de la paz social en comparación en el orden público económico se buscan fines en particular se refiere a la regulación de toda actividad económica válida tanto para los agentes económicos como para el propio estado regulador de dichas actividades.

Para el orden público económico, es necesario que los organismos del Estado con actuación en el área económica – pero dentro de relaciones de distribución y en forma supraordenada frente a los particulares – respeten el principio de la juridicidad. En otras palabras, se valora, como elemento básico de la vida económica que el órgano estatal se desempeñe con una plena y cabal sujeción al Derecho Positivo.

De esta forma, se logra una relación básica de orden público general y económico, en particular, que pone al Estado al servicio de la persona humana.

VI. GARANTÍAS ECONÓMICAS EN EL CAPÍTULO ECONÓMICO CONSTITUCIONAL

La Constitución de 1917, desde su texto original, estableció un régimen de economía mixta con rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional. Los principios contenidos en los artículos 25 y 26 de nuestra carta magna quedan expresamente establecidos, con las reformas de 1983.

Se considera que las garantías individuales contenidas en el máximo ordenamiento jurídico mexicano, se contemplan en los artículos 1º al 29 y de ser vulneradas, procede el recurso de amparo.

Por las circunstancias en que se definió la Constitución de 1917, aprobando la gran mayoría de los postulados previamente contemplados en la Constitución de 1857 y adicionando algunos otros, entre los objetivos del Constituyente de 1917 no encontramos declaración alguna que haga deducir la pretensión de limitar los derechos del ciudadano mexicano y de todo aquel que se encuentre en territorio nacional, a los primeros artículos.

Conforme a la línea seguida en el presente trabajo, hemos establecido que la Constitución de un país no es sólo un grupo de enunciados dispositivos establecidos por escrito (Constitución en su sentido formal), es así que para nosotros no es posible que el carácter de derechos individuales se encuentre definido en función de aspectos formales en la Constitución.

Los derechos humanos no dependen de la ley. La respuesta a la búsqueda de justicia y equidad no está contenida en los códigos o las sentencias. Es preciso tomar en consideración las ideas generales y el pluralismo de los universos culturales, éticos, religiosos y políticos que caracterizan y complican la sociedad actual.¹⁵

Contrario a lo anterior, en tesis aislada, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro 167856, se establece que el llamado “capítulo económico” de

¹⁵ Ver Zagrevelsky, El derecho dúctil.

la constitución mexicana vigente no contiene garantías individuales por lo que no procede medio jurídico para exigir su cumplimiento por parte del Estado.

Registro No. 167856

Localización:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIX, Febrero de 2009

Página: 461

Tesis: 2a./J. 1/2009

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL. EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO OTORGA A LOS GOBERNADOS GARANTÍA INDIVIDUAL ALGUNA PARA EXIGIR, A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, QUE LAS AUTORIDADES ADOPTEN CIERTAS MEDIDAS, A FIN DE CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS RELATIVOS A AQUÉLLA.

El citado precepto establece esencialmente los principios de la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, lo que se logrará mediante acciones estatales que alienten a determinados sectores productivos, concedan subsidios, otorguen facilidades a empresas de nueva creación, concedan estímulos para importación y exportación de productos y materias primas y sienten las bases de la orientación estatal por medio de un plan nacional; sin embargo, no concede garantía individual alguna que autorice a los particulares a exigir, a través del juicio de amparo, que las autoridades adopten ciertas medidas para cumplir con tales encomiendas constitucionales, pues el pretendido propósito del **artículo 25** de la **Constitución** Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dirige a proteger la economía nacional mediante acciones estatales fundadas en una declaración de principios contenida en el propio precepto de la Ley Fundamental.

En las siguientes consideraciones, exponemos los argumentos que rebaten lo sustentado en la tesis anterior.

El artículo 25 establece que 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 y 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 cuya seguridad protege la Constitución. De igual forma, se establece que al desarrollo nacional deben concurrir con responsabilidad social, el sector público, social y privado.

Por su parte, el artículo 26 de la Constitución dispone que el Estado desarrollará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación.

En tanto el artículo 28 del mismo ordenamiento protege el sistema de mercado o de libre competencia.

De la interpretación conjunta y armónica de los preceptos invocados, obtenemos conclusiones que forman parte de las particularidades fundamentales del recurso en materia económica que se propone y que en seguida se explican.

Con el régimen de economía mixta y el Estado como responsable del desarrollo nacional, se pretende resguardar el **orden público económico** que hemos definido previamente, como el conjunto de principios y normas jurídicas que organizan la economía del país y facultan a la autoridad para resguardar la armonía con los valores de la sociedad nacional formulados en la Constitución.

La finalidad del orden público económico es la de institucionalizar, con rango constitucional, un sistema que asegure a todas las personas el respeto y promoción de los valores de libre iniciativa, libre apropiabilidad de los bienes, igualdad de oportunidades ante la ley y en el trato económico, el derecho de propiedad; todo ello en el marco de la libre competencia en un mercado legalmente regulado.

En la práctica, el concepto de orden público económico se traduce en que la Carta Magna en su declaración de los derechos subjetivos públicos reconoce aquellos que inciden en materia económica, habilitando al legislador para regular el libre ejercicio de estas garantías; es posible el restringirlas o limitarlas, pero nunca alterar su esencia ni mucho menos suprimirlas.

En el concepto de orden público económico se encuentra inmersa la garantía individual tutelada en el artículo 25 y que es la libre competencia, misma que se vincula directamente con el artículo 5° del mismo ordenamiento, pues mientras la actividad laboral o productiva que elija el particular para llevar a cabo sea lícita y no atente contra la moral, es libre de realizarla.

De igual forma, el artículo 25 menciona la rectoría del desarrollo nacional a cargo del Estado, quien debe llevarla a cabo de manera integral, sustentable y asegurando la soberanía de la nación.

El que sea integral y sustentable, implica satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer los recursos de generaciones futuras. Es decir, mediante una responsable planificación se debe satisfacer las necesidades públicas, racionalizando y eficientando la producción de bienes y servicios en vista del principio de escases: limitados recursos frente a ilimitadas necesidades.

Respecto a la soberanía, ésta depende en gran medida del potencial económico de un país, de la independencia económica que posea respecto a factores y agentes económicos externos y que al mismo tiempo se ven directamente influenciados por la mayor o menor participación de unidades económicas extranjeras en el mercado nacional así como de capitales también extranjeros.

Reafirmando lo anterior, en el artículo 26 continua la misma línea, ya que nos habla de la planeación democrática en el desarrollo nacional para la independencia y democratización político, social y cultural de la nación. Es importante destacar que dicha planeación debe imprimir, entre otros adjetivos, equidad al crecimiento de la economía.

Al hablar de equidad, forzosamente se reconoce la ausencia de igualdad ya que en la equidad se debe dar trato igual a los iguales y desigual a los que no lo son.

En el contexto nacional actual, las diferencias entre agentes privados nacionales e internacionales representa una brecha enorme. Es común que los productos extranjeros lleguen al territorio nacional con mucha mayor ventaja en precio que los nacionales.

El Tratado de Libre Comercio para la América del Norte (TLCAN) hizo aún más recaltrante estas circunstancias, ya que se abrieron fronteras a productos de países – Canadá y Estados Unidos – con los que se tienen marcadas asimetrías, entre las que destacan las económicas y sociales.

En las condiciones nacionales actuales no podemos hablar de una verdadera y efectiva libre competencia ya que para una plena libertad, los productos deberían competir en igualdad de condiciones, lo que no se logra pese a las medidas arancelarias aplicadas con el objeto de nivelar de alguna manera la situación – es de considerar que el TLCAN implica el cese a dichas medidas de manera total o parcial para ciertos productos.

De esta forma, el orden público económico se vulnera y con ello la garantía de libre competencia, por lo que resultan fundados los conceptos de violación que se formularan contra situaciones concretas que actualicen la hipótesis descrita.

Adicional a lo anterior, el predominio de los agentes económicos extranjeros en el mercado nacional así como de sus capitales, resta soberanía e independencia económica al país.

En síntesis, es la garantía de libertad económica – bajo la luz de la libre competencia – tutelada específicamente en el artículo 25 con relación al 5 y que es parte fundamental del orden público económico, la que debe ser respetada y garantizada por el Estado, aplicando los principios de la economía mixta, toda vez que está a cargo del Estado la rectoría económica nacional, siendo su obligación llevarla a cabo en atención a los objetivos, pautas y límites que la propia Constitución establece.

VII. NECESIDAD Y JUSTIFICACIÓN DEL AMPARO ECONÓMICO

Actualmente, no existe regulación específica para la tutela de la garantía económica de libertad económica, de la que goza el gobernado en territorio nacional. En general, el juicio de amparo es el medio pertinente a través del cual se puede exigir el respeto a los derechos económicos reconocidos constitucionalmente, por ser el medio protector por excelencia de las garantías individuales establecidas en nuestra constitución política.¹⁶

¹⁶ También pueden interponerse en contra de leyes o actos de autoridades federales que invadan la soberanía de los Estados o del Distrito Federal; o en contra de leyes o actos de las autoridades de estos últimos que afecten la competencia federal.

El amparo es un juicio que se promueve en contra de actos de autoridad y no de particulares. Tiene carácter federal, pues está previsto en la Constitución y en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal. Ha sido adoptado por las legislaciones de diversos países a partir de la concepción de los abogados mexicanos Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero. Incluso en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas se reconoce a este tipo de juicios como fundamentales.

En virtud de la importancia que tiene el orden público económico y el derecho a la libertad económica que implica, es que consideramos conveniente reforzar este derecho con una garantía especial: el recurso de amparo económico.

La acción podrá interponerse sin mayor formalidad ni procedimiento que el establecido para el recurso de amparo ante el Juzgado de Distrito competente, que conocerá de ella en primera instancia. Deducido de la acción, el tribunal deberá investigar la infracción denunciada y dar curso progresivo a los autos hasta el fallo respectivo.

Contra la sentencia definitiva, procederá el recurso de apelación, que deberá ser interpuesto en el plazo de cinco días, ante la Suprema Corte de Justicia quien conocerá en una de sus salas.

Si la sentencia definitiva estableciera fundadamente que la denuncia carece de toda base, el actor será responsable de los perjuicios que hubiera causado, por su parte, El titular de un órgano estatal o la persona que en él se desempeñe, pueden incurrir por sus actos u omisiones en responsabilidades administrativas o disciplinarias, que contemplan sanciones que van desde amonestaciones y suspensión en las funciones, hasta la destitución. Adicionalmente, se exponen a castigos de naturaleza penal.

Por ser varios los bienes jurídicos que pueden ser afectados por titulares de la administración al atentar contra el orden público económico, el abanico de posibilidades se abre de tal manera que no tiene sentido el intentar una agrupación sustantiva al respecto. Pueden presentarse concursos reales de delitos, entre uno que tienda a proteger la legalidad administrativa y otro relacionado con el bien jurídico que el acto específico haya afectado.

El propósito es hacer efectiva la garantía constitucional de la libertad económica.

Sin embargo, la materia económica es compleja, más aún cuando se trata de la garantía de libertad económica en el plano de la libre competencia en la que se ven involucrados conceptos como desarrollo nacional y rectoría económica.

Las partes del conflicto durante el proceso y la autoridad al momento de emitir su fallo, se enfrentan a una complejidad manifiesta en la consecución y análisis de variables, factores, datos e información que deben ser verídicos para demostrar si se actúa o no con miras a obtener el desarrollo nacional.

No es tarea fácil evaluar y realizar estimaciones de desarrollo nacional a futuro. No se trata sólo de derecho económico, se requiere el manejo de estadísticas, factores de crecimiento económico internacionales, variables financieras, estudio de tratados internacionales lo que implica manejo de derecho internacional público y privado, que por sí mismos requieren conocimientos especializados; al mismo tiempo que agilidad y rapidez en su análisis por la premura que se exige.

La naturaleza de los intereses en juego, la probable magnitud de las repercusiones de un acto consumado y el impacto de un pronunciamiento judicial, sobre la economía del país, ameritan que a la tutela de la libertad económica deba aplicársele reglas específicas.

La garantía de libertad económica y libre competencia, son de naturaleza económico-social por lo que el Estado, además de garantizarlas, debe proporcionar los medios que hagan posible su ejercicio. Esto tiene su fundamento en la obligación del Estado de hacerse cargo de la

rectoría económica, lo que implica el deber a buscar el desarrollo nacional, y así, asegurar de forma conjunta y sucesiva el ejercicio de tales libertades.

1. *Naturaleza jurídica del recurso.*

El Amparo Económico comparte la naturaleza jurídica de una acción jurisdiccional, ya que ambas tienen por objeto poner en movimiento la maquinaria judicial, con la finalidad de que se resuelva un conflicto de intereses, con relevancia jurídica, en forma definitiva y con posibilidad de ejecución. Estamos frente a una verdadera acción más que un recurso judicial, puesto que su objeto no es impugnar resoluciones judiciales, sino que de manera principal, se persigue poner en movimiento el ejercicio de la jurisdicción.

Adicionalmente, posee un carácter conservador, puesto que pretende restablecer el imperio del derecho, obteniendo el cumplimiento de la norma infringida, dejando sin efecto los actos que vulneren lo preceptuado en las normas constitucionales.

Se trata de un recurso especial porque procede solo por una causa específica. Es una acción popular porque puede ser intentada por cualquier persona aún cuando esta no tenga un interés actual directo en los hechos denunciados.

2. *Bien jurídico protegido*

Lo constituye el derecho de desarrollar cualquier actividad económica, dentro del marco constitucional, lo que otorga a los particulares una acción más eficaz en el ámbito económico. Se trata de la garantía de competencia, derecho que implica una libertad económica.

a) La idoneidad del amparo económico en la tutela de la libertad económica.-Defiende la garantía denominada libertad económica que forma parte del orden público económico regulado en nuestra Carta Fundamental.

Es el juicio de amparo el medio idóneo para la tutela de dicha garantía y no un recurso, en virtud de que se trata de un mecanismo más amplio y estricto por estar dirigido a combatir infracciones a una garantía constitucional y no sólo actos u omisiones ilegales o arbitrarios.

A través de los recursos, la ley concede a la parte que se considera afectada por una resolución judicial, la posibilidad de que ésta se deje sin efectos o para que sea modificada. No procede como medio para impugnar actuaciones que sean dadas conforme al ejercicio de facultades jurisdiccionales, que la Constitución y las leyes, han entregado a los Tribunales de Justicia, de producirse agravio, el actor tiene el derecho para solicitar la enmienda por otros medios jurídicos ajenos al amparo económico. De aceptarse su procedencia contra este tipo de actuaciones, atentáramos con la naturaleza de la acción aquí propuesta.

Con el amparo económico, no se pretende enmendar o subsanar una resolución judicial, ni requiere como presupuesto la existencia de un proceso, sino que da origen a uno.

Por su parte, en el amparo económico, el agraviado supone la afectación del interés jurídicamente protegido, por actos u omisiones, presentes o de realización inminente, contrarios a la constitución y a causa de los cuales se sufra privación, perturbación o amenaza inminente al

derecho fundamental: la libertad económica dentro del país en las actividades económicas, tanto en las de carácter interno como en las relativas al comercio exterior.

Mediante la presentación de la demanda de amparo se solicita el ejercicio de la actividad jurisdiccional del órgano competente para que solucione el conflicto que se somete a su conocimiento, siguiendo las formalidades que establece la ley de amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucional, conjuntamente con el Código de Procedimientos Civiles Federal de aplicación supletoria, conforme al artículo 2 de la misma ley de amparo.

La resolución que recaiga a la controversia de relevancia jurídica, tendrá eventuales efectos de cosa juzgada y la posibilidad de ser ejecutada según sea la naturaleza de la resolución.

b) Partes en el juicio de amparo económico.- Entendemos como parte procesal en el juicio de amparo económico la persona física o moral que, en relación con el desempeño de la función jurisdiccional, recibirá la dicción del derecho respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos u omisiones de la autoridad, que traben u obstaculicen las actividades económicas lícitas dentro del orden normativo propio de la economía mixta.

Serán parte de este juicio de amparo: el quejoso, la autoridad responsable, el tercer perjudicado y el Ministerio Público Federal.

i. Sujeto pasivo

El sujeto pasivo es el quejoso. En el juicio de amparo económico, se aplica el principio operante en el amparo en general, donde el particular siempre será la parte actora, y la autoridad, a quien se le atribuye la violación de la garantía económica, será la parte demandada.

Se trata de los productores o los prestadores de servicios en la aplicación o interpretación sesgada de un tratado de libre comercio o ley federal, o bien, de aquella persona que denuncie, ante el órgano competente, la vulneración del orden público económico nacional.

En el primer caso, el quejoso solicita al órgano jurisdiccional que le sea respetado su derecho por la autoridad responsable. De igual forma, cualquier persona puede denunciar la vulneración de la garantía en cuestión, lo que hace a este tipo de amparo, una “acción popular”, es decir, la que se reconoce a cualquier persona, para la defensa de un interés de trascendencia jurídica. Es así que ya sea persona física o moral, privada o pública, puede interponer el amparo económico en defensa del interés público o de su interés privado.

Efectivamente, se trata de una acción popular que puede ser interpuesta por cualquier persona en defensa del orden público económico nacional, o en defensa de un inmediato interés privado o en tutela de un tercero cuando ha sido lesionado por el actuar sesgado, excesivo o deficiente de una autoridad. Es decir, pueden tener la legitimación pasiva cualquier persona u organismo del Estado, sin embargo, no procede respecto a resoluciones judiciales.

Proponemos que la persona que ejerza la Acción de Amparo Económico pueda recurrir por sí o por cualquiera a su nombre, aunque este último no tenga mandato especial para ello, y no será necesario que la persona comparezca representada por un abogado.

Se requiere que la persona que interponga el Amparo en materia económica, cuente con capacidad de ejercicio, consistente en ser sujeto de derechos y obligaciones, y no estar afectado por ninguna causa de incapacidad.

ii. *Sujeto pasivo*

El sujeto pasivo es quien genera, por su acción u omisión, el conflicto que se ha presentado ante el órgano competente en el amparo económico para su resolución; decisión que provocará un dar, hacer o no hacer algo.

En este punto no es necesario reparar en un listado de las autoridades que podrían ser, en algún momento, responsables por vulnerar el orden público económico nacional, y en todo caso, resultaría enunciativo y no limitativo ya que, dado la jerarquía que tienen los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano, cualquier autoridad –atendiendo a su competencia-, puede actuar aplicando un tratado internacional o una ley federal, alegando como el fundamento de su acción u omisión la interpretación realizada.

En el ámbito fáctico y al estar reclamando actos u omisiones, por lo general existe la autoridad ordenadora y la ejecutora. Puede suceder que una misma autoridad interprete y actúe. Sin embargo, si nos encontramos ante una distinción de dichas calidades en sujetos jurídicos diferentes, tanto ordenadoras como ejecutoras son consideradas sujetos pasivos, ya que serán partícipes de las mismas violaciones.

Es así que, la ejecución de órdenes que constituyen violaciones a la garantía de libertad económica, representa también, una violación constitucional.

Es necesario precisar que, hasta que presente su informe justificado, la autoridad responsable forma parte del proceso, es éste el que termina por establecer la litis.

Es en el momento de la presentación del informe justificado cuando la autoridad responsable tiene la oportunidad de exponer las razones del porqué de su acción u omisión, presentando las pruebas idóneas que así lo sustenten.

La autoridad responsable tiene el derecho a ser oído en el juicio por ser parte de él y para alegar las razones que motivaron sus acciones u omisiones. Por tratarse de sujetos públicos dotados de imperio, su actuar debe estar dirigido hacia aquello que represente el mayor beneficio para la sociedad. En el caso específico del amparo económico, procede porque las autoridades han ignorado su responsabilidad de resguardar el orden público económico, pero no podemos afirmar que intereses de particular y autoridad se contraponen, porque prejuiciosamente daríamos por hecho que la autoridad persigue un interés particular, contrariando su naturaleza pública.

En consideración a lo anterior y una vez establecido que, aparentemente, no hay conflicto por contraposición de intereses, se podría llegar a una temeraria conclusión de que se carece, entonces, de controversia, por lo que es ociosa la acción jurisdiccional. Como se mencionó, este argumento resulta temerario y precipitado. En el momento procesal adecuado y en función a su competencia, la autoridad que conoce deberá de :

- Decidir sobre la existencia de una controversia, declarando procedente la demanda de amparo en materia económica o por el contrario sobreseyéndola.

- Analizar las pruebas que se hacen de su conocimiento y, ordenar las que estime necesarias, para asegurarse de que las acciones u omisiones de la autoridad realmente representan el mayor beneficio social para preservar el orden público económico; y
- Ordenar las medidas pertinentes para restituirlo, en caso de que sean fundadas las pretensiones del particular, ordenando un dar, hacer o abstención, por parte de la autoridad y en la medida de lo legalmente procedente, emitir las sanciones correspondientes.

De ser el caso contrario y haber justificación bastante de las acciones de las autoridades señaladas como responsables, será el particular quien sea sancionado por los perjuicios causados por su acción.

iii. *Órgano competente para resolver*

Los Juzgados de Distrito son los competentes para resolver el amparo económico. Es la materia o naturaleza del negocio, el criterio determinante para fijar la competencia. Será el domicilio de la autoridad ejecutora el que defina que juzgado, en específico, habrá de resolver. El lugar donde se haya materializado la infracción deberá determinar la competencia relativa, puede o no coincidir con el lugar donde se originó o con aquellos en que ha de tener consecuencias.

En contra de la sentencia de primera instancia que fallé el recurso de amparo económico, deducido ante Juzgado de Distrito, procede el recurso de apelación, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el que deberá interponerse en el plazo de 5 días hábiles siguientes a que surta efectos la notificación del fallo en contra.

iv. *Tercer perjudicado*

De ninguna manera podrá dilatarse el procedimiento con actuaciones ineficaces o innecesarias. Lo anterior es aún más imperante al tratarse de acciones de naturaleza económica de repercusiones en la economía nacional.

Es así que únicamente habrá lugar en el juicio a la participación de terceros perjudicados cuando claramente sea necesaria su intervención en él para resguardar alguno de sus derechos que sería lesionado de no existir el acto u omisión que ha generado la controversia.

Es decir, el tercero perjudicado es aquel que resulta beneficiado por el acto que el quejoso impugna y tiene interés, por tanto, en que tal acto subsista, no modificando las circunstancias generadas con el mismo.

No puede ser considerado como coadyuvante de la autoridad responsable porque tiene personalidad jurídica propia y se maneja independientemente de ella. A él le serán aplicables también las sanciones en caso de un abuso procesal.

v. *Ministerio Público Federal*

En el amparo en general, la participación del Ministerio Público es como representante de la sociedad, es así, el representante de un interés social y público. En virtud de que es la libertad

económica como parte del orden público económico nacional el que se resguarda, en todo momento el bienestar social se encuentra inmerso en las controversias presentadas ante los juzgados de distrito. Mismo orden público económico nacional es representado por el sujeto activo y lo que otorga legítima participación a cualquier persona para serlo.

Es así que, el Ministerio Público, independiente del sujeto activo, pero con similitudes en sus propósitos, debe intervenir en todos los juicios de amparo económico. Debe ser llamado a juicio decidiendo en su momento, al examinar el expediente respectivo, si interviene o no.

Simultánea e inherentemente a la naturaleza del interés del que es titular, el Ministerio Público Federal tiene la obligación de cuidar el exacto cumplimiento de la obligación de los jueces de distrito en el sentido de que no queden paralizados los juicios de amparo hasta que se dicte sentencia.

En ningún momento, la participación del Ministerio Público debe entorpecer el procedimiento.

c) Objeto del amparo económico. Por ser, el juicio de amparo económico, el medio idóneo para la protección de la libertad de ejercer actividades lucrativas lícitas dentro de la economía mixta, tiene por objeto impedir que se lesione, amenace o dificulte el ejercicio del derecho a la libertad económica por actos u omisiones inconstitucionales¹⁷ de autoridades en la aplicación o interpretación de un tratado internacional o una ley federal que deriven en una perturbación, amenaza o impedimento del ejercicio de la garantía en cuestión.

En efecto, la primordial finalidad que se propone persiga el recurso de amparo económico, es de naturaleza restitutoria, conforme al artículo 80 de la Ley de Amparo, reglamentaria del artículo 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo que se pretende, fundamentalmente, es remediar un acto positivo o negativo de la autoridad, que afecte a productores y prestadores de servicios por una inconveniente exégesis de una ley federal o tratado internacional, de la que deriva el perjuicio, atentando contra disposiciones constitucionales que formen parte del orden público económico.

El quejoso solicita el reconocimiento de la legitimidad de su pretensión. La pretensión en el amparo económico es que el órgano competente investigue la acción u omisión denunciada y se proteja el derecho transgredido. Las medidas tomadas por el órgano competente durante el procedimiento y las tendientes a lograr la ejecución de la resolución emitida, deben ser dirigidas a restablecer el orden público económico.

d) Actos contra los que procede el amparo económico. Anteriormente se ha definido el orden económico público nacional contenido en el capítulo económico de nuestra Constitución. Es de este modo, que resulta procedente el amparo económico ante cualquier acción u omisión, exceso o defecto en la interpretación y posterior aplicación de una ley federal o tratado internacional por parte de la autoridad competente¹⁸, que vulnere las garantías individuales contenidas

¹⁷ Entendiendo que atentan contra el orden público económico.

¹⁸ Para la procedencia del amparo económico debe ser autoridad competente ya que de no serlo, alegando violaciones al artículo 14 y 16 constitucional, procedería el recurso de amparo con las reglas generales en su aplicación y no las específicas propuestas en este trabajo para el amparo económico, sin embargo, puede constituir un concepto de violación adicional, que por ser anterior al estudio de fondo de la demanda de amparo, insistimos en que lo idóneo, por practicidad, es aplicar las reglas generales del amparo.

en los artículos constitucionales parte del multicitado orden público económico. Tal vulneración puede materializarse a través de cualquier forma, sea amenaza, privación o perturbación del derecho tutelado.

Efectivamente, se trata del derecho a desarrollar cualquier actividad económica y lícita por parte de los particulares dentro de una economía mixta, a través de la libre competencia pero con la garantía de que el Estado mexicano llevará a cabo una adecuada rectoría económica con miras a un desarrollo nacional, el que será considerado por el órgano competente para determinar la procedencia o no del amparo en materia económica y en su momento, el sentido de su resolución.

e) Características del amparo económico. Se trata de un medio de defensa del que goza el particular, de carácter cautelar al mismo tiempo que restitutorio. Cautelar porque tutela garantía de libertad económica y al que se acude para evitar lo más pronto posible, actos de difícil o imposible reparación, como puede ser el caso de la entrada al territorio de mercancía extranjera que perjudiquen a productores nacionales.

Se trata de un medio procesal autónomo que resguarda dicho derecho. Mediante su interposición se le requiere a la autoridad competente poner fin a los actos violatorios de dicha garantía denunciados y, con ello, a sus consecuencias presentes y/o de realización eminente.

Restitutorio, porque la pretensión del quejoso es retornar las cosas al estado en que se encontraban antes del acto u omisión denunciado, mismo que afecta un interés particular con repercusiones evidentes en la economía nacional o bien, de afectación directa en áreas comerciales y o productivas nacionales.

Atendiendo a la doble naturaleza del bien jurídico que protege – interés del particular y el desarrollo económico nacional - el amparo económico, presenta una dualidad funcional en torno a los plazos y que en la parte referida a su operatividad, abordaremos pertinentemente. Por el momento baste decir, que se trata de una acción especial, conservadora y popular.

Es una acción conservadora por instaurar un proceso de amparo de derechos fundamentales, existiendo legitimación procesal activa en razón de la titularidad y ejercicio de derechos económicos.

Al mismo tiempo se trata de una acción popular, por instaurar un proceso declarativo de tutela de la legalidad objetiva, en la que la legitimación procesal activa es abierta por estar desligada de la titularidad y del ejercicio de derechos que son objeto de la lesión – caso en el que puede activarse la maquinaria jurisdiccional, por cualquier persona–.

Aunado a lo anterior, el recurso de amparo económico es una manifestación de la actividad conservadora de los tribunales de justicia, al velar por el respeto a la libertad de realizar cualquier actividad económica lícita, derecho resguardado en la Constitución.

f) Contenido de la acción de Amparo Económico. La acción de Amparo Económico tutela la libertad económica desarrollada en un sistema de economía mixta bajo la correcta rectoría económica por parte del Estado, dirigido en todo momento a la consecución del desarrollo nacional. Protege a cualquier persona (interés individual), ya que es una acción popular; al mismo tiempo que se tutela el desarrollo nacional (interés colectivo), frente a una vulneración del orden económico nacional proveniente de un hacer o no hacer por parte de una autoridad.

VIII. OPERATIVIDAD DEL RECURSO DE AMPARO ECONÓMICO

El procedimiento lo constituyen todos aquellos actos trámites, formas y formalidades mediante los cuales se desarrolla el respectivo proceso, en este caso el juicio de amparo económico.

Es regulado por la ley de amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, sin embargo, por abocarse a una materia determinada y con cierto grado de especialidad, son aplicables ciertas particularidades que se han venido explicando en esta investigación.

El recurso económico propuesto, es una acción de protección específica de derechos fundamentales que deriva del resguardo de garantías económicas en el marco del orden público económico nacional que se establece en los artículos de contenido económico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

i. Particularidades del procedimiento

1. El órgano competente debe investigar las actuaciones, omisiones, defectos o excesos en la interpretación y posterior aplicación de una ley federal o tratado internacional que fue denunciado, dar curso progresivo a las actuaciones procedentes, emitiendo el número de autos necesarios y pertinentes, hasta la resolución final respectiva, ordenar la práctica de las diligencias y pruebas requeridas para emitir el mejor fallo posible apegado a la legalidad. Así mismo, tomar las medidas pertinentes para poner fin a la violación de garantías y vulneración del orden económico nacional.
2. Procede contra toda aquella conducta que entrase o conculque el derecho de desarrollar cualquier actividad económica en el marco de la economía mixta, con repercusiones en el orden económico nacional.
3. No procede en contra de resoluciones judiciales, de manera tal, que aún cuando una determinada actividad económica se encuentre perturbada por resoluciones emanadas de órganos que se encuentren bajo la dirección de los tribunales de justicia, dicha perturbación no puede ser hecho suficiente para su interposición.
4. El órgano competente puede pedir todas las notas, datos e informes que considere necesarios para tener conocimiento sobre los hechos; requerirlos y tomar las medidas adecuadas para hacerse de ellos. De esta forma, el principio de *mejor proveer* es operante en el amparo económico.
5. El principio de escrituración rige sobre el de oralidad, con su salvedad en tanto a los alegatos, en que se tiene la oportunidad de presentarse o no, escritos o de forma verbal, no obstante que a diferencia de su presentación impresa ante oficialía de partes común del Juzgado que conoce, no se hará mención de su contenido en el acta realizada con motivo de la audiencia constitucional a celebrarse.
6. Como particularidad adicional a este recurso de amparo en materia económica que se propone, encontramos el principio de publicidad consistente en la posibilidad de conocer los actos procesales desarrollados en el juicio respectivo, por cualquier persona.

La existencia de esta particularidad se debe a la naturaleza de los intereses que se ven afectados; ya sea que se trata del interés, con repercusiones directas o indirectas en la economía nacional, o el interés colectivo consistente en el desarrollo nacional, por actos con repercusiones directas en áreas nacionales productivas y/o comerciales.

7. Se interpone ante el Juez de Distrito competente, según el domicilio de la autoridad ejecutora.
8. Es un procedimiento con dos instancias, la primera ante los Juzgados de Distrito y una segunda frente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la que se acude por apelación, misma que habrá de interponerse ante el mismo juzgado de distrito que resolvió, dentro del término de 5 días hábiles siguientes al día en que surta efectos la notificación del fallo de primera instancia.

De igual forma, puede llegar al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia el asunto, una vez que habiendo transcurrido el término para la apelación, ésta no se hubiera realizado. Es a lo que nosotros proponemos se le denomine “Confirmación”. Sus efectos son de validación, por parte de la institución que se encuentra en la cúspide del poder judicial.

Resulta necesaria la participación en este momento de la Suprema Corte en una especie de “validación” o “revisión” al fallo que emita el Juez de Distrito, en virtud de que las consecuencias de dicha resolución impactarán en la economía del país, por lo que debe ser sujeta a consideración de éste supremo tribunal, quien podrá solicitar en todo momento la consulta de órganos, instituciones o agrupaciones especializadas ya sean públicos o privados, que no vean comprometida su opinión o asesoría por el fallo emitido.

Sujetos que a nuestra consideración deben ser necesariamente consultados son: el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La confirmación se presenta una vez que se cuenta con el fallo definitivo de la sentencia del Juez de Distrito. Las medidas precautorias necesarias tomadas a efecto de la suspensión, serán responsabilidad única del Juez de Distrito y no serán presentadas a confirmación.

9. El amparo económico tiene por objeto resguardar el orden público económico y con ello la libertad económica y la libre competencia.
10. Cualquier persona podrá denunciar las infracciones por parte de la autoridad, a lo establecido en los artículos de contenido económico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el 5, 25, 26, 28, entre otros. Por lo que el autor no requiere tener un interés directo en los hechos denunciados.
11. Es aplicable, al amparo en materia económica, el principio de inmediación, ya que se contempla una relación inmediata con el Juez de Distrito que conoce sobre la causa, debiendo estar presente éste en todas las actuaciones que se realicen.
12. El procedimiento, por la materia de que se trata y la naturaleza de los intereses que resguarda, debe ser sumarísimo, ya que cualquier dilación innecesaria puede causar perturbaciones económicas de repercusiones nacionales sobre sectores productivos y/o comerciales.

Proponemos que las actuaciones a realizarse deben ser únicamente las que sean imprescindibles y los plazos para realizarlas, lo más breve posible, asegurando una garantía constitucional adicional, tutelada en el artículo 17 constitucional que trata sobre la justicia pronta y expedita.

13. Por lo mencionado en el punto anterior, el juicio de amparo en materia económica también debe regirse por el principio de concentración, con trámites y etapas compactadas.
14. La suspensión de los actos reclamados debe darse inmediatamente después de presentada la demanda. La emisión de la orden no debe exceder, en ningún momento, el plazo de 12 horas.

ii. *Presentación de la demanda de amparo económico.*

La demanda de amparo económico, es formulada por escrito, por el sujeto activo sea éste persona física o moral, que perciba violentado el orden público económico, tenga o no un interés privado.

En esta parte, aplicamos el principio de escrituración predominante en el amparo en general, sin embargo, la ley de amparo en ninguno de los preceptos establece cómo debe redactarse la demanda de amparo, no obstante lo mencionado, el artículo tercero de dicho ordenamiento establece que las promociones que se hagan en el juicio de amparo, esto incluye a la demanda, deberán ser por escrito. Al no establecer esa ley la redacción del escrito de queja, basta que contenga los requisitos que establece el artículo 116 de la misma ley de amparo, si los contiene y no existe ninguna irregularidad ni causa de improcedencia notoria, el Juez de Distrito o quien conozca del juicio, debe admitir la demanda.

Los requisitos establecidos en el artículo 116 de nuestra Constitución son:

I.- EL NOMBRE Y DOMICILIO DEL QUEJOSO Y DE QUIEN PROMUEVE EN SU NOMBRE;

II.- EL NOMBRE Y DOMICILIO DEL TERCERO PERJUDICADO;

III.- LA AUTORIDAD O AUTORIDADES RESPONSABLES; EL QUEJOSO DEBERA SEÑALAR A LOS TITULARES DE LOS ORGANOS DE ESTADO A LOS QUE LA LEY ENCOMIENDE SU PROMULGACION, CUANDO SE TRATE DE AMPAROS CONTRA LEYES;

IV.- LA LEY O ACTO QUE DE CADA AUTORIDAD SE RECLAME; EL QUEJOSO MANIFESTARA, BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, CUALES SON LOS HECHOS O ABSTENCIONES QUE LE CONSTAN Y QUE CONSTITUYEN ANTECEDENTES DEL ACTO RECLAMADO O FUNDAMENTOS DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACION;

V.- LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE CONTENGAN LAS GARANTIAS INDIVIDUALES QUE EL QUEJOSO ESTIME VIOLADAS, ASI COMO EL CONCEPTO O CONCEPTOS DE LAS VIOLACIONES, SI EL AMPARO SE PIDE CON FUNDAMENTO EN LA FRACCION I DEL ARTICULO 1o. DE ESTA LEY;

VI.- SI EL AMPARO SE PROMUEVE CON FUNDAMENTO EN LA FRACCION II DEL ARTICULO 1o. DE ESTA LEY, DEBERA PRECISARSE LA FACULTAD

RESERVADA A LOS ESTADOS QUE HAYA SIDO INVADIDA POR LA AUTORIDAD FEDERAL, Y SI EL AMPARO SE PROMUEVE CON APOYO EN LA FRACCION III DE DICHO ARTICULO, SE SEÑALARA EL PRECEPTO DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA QUE CONTENGA LA FACULTAD DE LA AUTORIDAD FEDERAL QUE HAYA SIDO VULNERADA O RESTRINGIDA

iii. *Plazos para la presentación de la demanda.*

Al tratarse de un interés colectivo, la acción podrá ejercitarse por cualquier persona dentro de los seis meses contados desde que se hubiera producido la infracción a normas de orden económico y con ello la vulneración del orden público nacional. Nos percatamos que se trata de una verdadera acción popular y consiguientemente el denunciante no necesita tener interés particular en los hechos denunciados, lo que significa flexibilizar la tutela del ejercicio de la garantía del libertad económica estudiada.

Requisito adicional para su procedencia, es que se trate de hechos reales, efectivos, concretos y determinados, requerimiento que en buena parte funda la benevolencia temporal que es mayor al caso de tratarse de un interés particular.

Si se trata de un interés individual con repercusiones directas o indirectas en el orden público económico, el interesado cuenta con 15 días naturales, contados desde la ejecución del acto o la ocurrencia de la omisión, o según la naturaleza de estos, desde que se haya tenido noticia o conocimiento cierto de los mismos.

Son dos las particularidades en torno a la procedencia de la acción, en este caso:

a) Debe acreditarse el interés jurídico particular y su repercusión en el colectivo, (como ocurre actualmente con los amparos administrativos y contra disposiciones de carácter general), por lo que se requiere tener un interés comprometido en los hechos y,

b) Puede interponerse aún cuando un derecho no sea perturbado por hechos concretos y ciertos, esto es, cuando sea objeto de simples amenazas, lo que.

Respecto al inciso a), debe comprobarse dentro de los tres días siguientes al día de presentación de la demanda. La suspensión puede ser declarada previo a la acreditación del interés jurídico partiendo de la presunción de la efectiva procedencia de la acción del particular.

Sea cualquiera de las hipótesis en torno al sujeto pasivo, se sancionará al denunciante que haya invocado causas infundadas. La sanción comprenderá las indemnizaciones por perjuicios y daños causados por la interposición del recurso.

La primordial finalidad que deseamos persiga el recurso de amparo económico, es de naturaleza restitutoria, conforme al artículo 80 de la Ley de Amparo y por ser, en ambos supuestos mencionados, de manera directa o indirecta, el desarrollo nacional el que se tutela, establecemos plazos distintos a los hoy en día se encuentran contemplados por dicho ordenamiento en su artículo 120, razón por la cual proponemos una adición al precepto citado, agregando los dos plazos sugeridos.

iv. Pruebas en la demanda de amparo económico

Por las mismas razones que consideramos que el juicio de amparo en materia económica debe ser sumarísimo, afirmamos que las pruebas admitidas deben excluirse de formalidades, dejando a un lado cualquier restricción en tanto a los medios de convicción para el juez, en tanto estos sean idóneos, por lo que no nos parece pertinente preestablecer medios de prueba exclusivos. Este punto hace la excepción al derecho procesal que es en sí formalista.

La parte actora anunciará las pruebas con que cuente, en el escrito de presentación de su demanda. Por su parte, la autoridad responsable tendrá su oportunidad al rendir el informe justificado. Las pruebas de ambas partes serán admitidas y desahogadas en la audiencia constitucional, a celebrarse dentro de los siguientes 3 días naturales a la presentación de dicho informe.

Carga de la prueba

Tanto el quejoso como la autoridad señalada como responsable tienen el derecho de presentar pruebas que sustenten sus pretensiones y argumentos.

El principio general es *quien afirma está obligado a probar*, sin embargo, el amparo económico representa una de las excepciones a este axioma, en tanto a que las afirmaciones del particular – al margen de las pruebas que pueda ofrecer – deberán ser desvirtuadas por la autoridad. Lo anterior es propuesto en atención a las siguientes consideraciones:

- El grado de especialidad de la materia económica y la posibilidad y facilidades mayores que tiene la autoridad, en virtud de sus funciones, para allegarse de las pruebas necesarias.
- Las repercusiones de cualquier posible decisión jurisdiccional.
- Previo a una decisión en materia económica, es responsabilidad de la autoridad realizar análisis de las diferentes opciones y posibles consecuencias.

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, conocido como INEGI deberá tener participación en cada uno de los juicios de amparo en materia económica durante la etapa probatoria.

Al ser un órgano constitucionalmente autónomo, encargado de la colección, manejo y organización de la información estadística nacional, cuenta con la libertad suficiente para proporcionar datos a la autoridad competente que habrá de resolver el juicio, sin intervención de autoridad alguna, al gozar de independencia respecto a los órganos constituidos, lo que hace que las cifras en que está en posibilidad de proporcionar, gocen de la presunción de veracidad y confiabilidad.

Será obligación del Juzgado de Distrito que conozca del negocio, consultar la base de datos del INEGI, y los resultados obtenidos deberán gozar de una certificación oficial del director de dicho instituto.

Igualmente, las partes podrán ofrecer como pruebas documentales públicas los datos de dicho instituto con la correspondiente certificación.

IX. SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO

La suspensión del acto reclamado procede ante la privación, perturbación o amenaza al ejercicio de su libertad económica de competencia está facultado para solicitarla únicamente quien tenga un interés actual comprometido en los hechos denunciados, es decir, el sujeto pasivo que vea comprometido un interés privado.

Con la finalidad de evitar actos de difícil o imposible reparación, debe ordenarse la suspensión provisional dentro de las 12 horas siguientes a la presentación de la demanda en oficialía de partes, surtiendo sus efectos inmediatamente. Ésta continuará surtiendo efectos y se volverá definitiva si transcurren diez días hábiles y la autoridad o un tercer perjudicado, no presenten motivos fundados y suficientes para el efecto contrario.

Prescindimos, para la definitividad de la suspensión, de fianza en virtud de la responsabilidad administrativa y penal a que será acreedor quien interponga el recurso de amparo económico si resultaren infundados sus argumentos, según conste en sentencia definitiva.

Adicionalmente, la suspensión será definitiva si:

- a) Es solicitada por el quejoso en el momento de la presentación de la demanda. En caso de que no exista interés jurídico directo por quien interpone la acción, la autoridad que conoce la podrá declarar de oficio;
- b) No contraríe disposiciones de interés social ;
- c) No vaya contra el orden público;
- d) Sea un acto inminente o que su ejecución se prolongue en el tiempo y que,
- e) En caso de no haberse ejecutado y sea eminente su ejecución, ésta cause daños y perjuicios de difícil reparación para el quejoso.

Justificamos lo anterior en el tipo de actividades (prestación de servicios y primordialmente importaciones) y los objetos materiales que se involucran, por ejemplo mercancías perecederas. Es por ello que las medidas precautorias así como la resolución de la cuestión planteada deben ser, por demás expedita, conforme al artículo 17 constitucional.

Es eminente que la suspensión del acto reclamado es de naturaleza cautelar, puesto que persigue la adopción de las medidas necesarias para restablece el imperio del derecho privado, amenazado o perturbado, otorgando con ello, una protección al afectado.

X. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE OTORGA EL AMPARO ECONÓMICO

La resolución a cargo de los Juzgados de Distrito debe ser emitida en un plazo nunca mayor a 30 días hábiles a partir de la presentación de la demanda.

La sentencia en amparo económico positiva para el quejoso, será eminentemente condenatoria y para efectos de que la autoridad responsable realice una conducta, se abstenga de otra u otorgue alguna prestación (bienes, indemnización, etc.). Esto es, al tratarse de una sentencia para efectos, la autoridad que resuelva debe precisar, obligando a la autoridad responsable implementar las medidas que aseguren la libre competencia, atendiendo a la rectoría económica tendiente al desarrollo nacional, ya sea estableciendo restricciones al comerciante extranjero o brindando mayores estímulos y apoyos económicos al nacional favorecido con el fallo, anulando el acto que vulnere la garantía económica, etc.

Gozarán de las garantías individuales establecidas en la Constitución, toda persona que se encuentre en territorio mexicano, como lo establece en su artículo primero, sin hacer distinción de raza, sexo, condición social o ideología. No obstante, al tratarse del desarrollo económico, es evidente que por ser el ordenamiento supremo en territorio mexicano, debe particularizarse al desarrollo económico nacional.

Fundamento de lo anterior lo es los artículos 25 y 26 constitucionales, donde se establece la preeminencia de la búsqueda del desarrollo económico nacional. Sin duda la empresa privada se ha convertido en soporte y actor de suma importancia en el desarrollo económico nacional, sin embargo, la propia constitución estipula que su participación en la economía junto a los agentes públicos y sociales debe ser con responsabilidad social, se trate de un agente privado nacional y extranjero. Obvio es que si con el actuar de una empresa extranjera se afecta el interés de una unidad económica nacional, no existe responsabilidad social y se vulnera el desarrollo económico nacional. Aún más grave resulta si este actuar lo propicia un acto u omisión de la propia autoridad nacional.

Es condenatoria en relación las sanciones y responsabilidades que establezca la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos, y de la existencia de dolo, culpa o negligencia de las autoridades en su actuar.

Una vez que se cuente con el fallo definitivo, únicamente procede la apelación ante la Suprema Corte de Justicia, misma que deberá pronunciarse dentro de los siguientes 30 días hábiles a partir de su interposición. Transcurrido tal término, la resolución queda firme y con carácter de cosa juzgada. La brevedad de los plazos es por demás prudente toda vez que el recuso de amparo se caracteriza por ser un proceso sumario en virtud de los bienes jurídicos protegidos, el daño causado puede ser de difícil reparación o bien, dejar sin materia el juicio.

XI. BIBLIOGRAFÍA

- AVILES, Hernández, Víctor Manuel, Orden público económico y derecho penal, Santiago de Chile, Cono Sur, 1998.
- BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo, México, Porrúa, México, 1981.
- CARPIZO, Jorge, El presidencialismo mexicano, México, 6a. ed., Siglo XXI, 1986.
- CARPIZO, Jorge y Carbonell Miguel, Derecho constitucional, México, Porrúa-UNAM, 2007.
- COSSIO, Díaz, José Ramón, La controversia constitucional,, México, Porrúa, 2008.

FIX, Fierro, Héctor, El amparo administrativo y la mejora regulatoria, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

GONZÁLEZ, Chávez, Héctor, La suspensión del acto reclamado en amparo, desde la perspectiva de los principios de las medidas cautelares, México, Porrúa, 2006.

NAVARRO, Vicente, Globalización, economía, poder político y Estado de bienestar, Barcelona, España, Ariel, 2000.

URETA, Silva, Ismael, Recurso de Amparo Económico, Santiago de Chile, 2ª edición, Lexis Nexis, 2002.

WITKER, Jorge, Hernández, Laura, Régimen jurídico del comercio exterior de México, México, 2ª ed., UNAM/ CIACI, 2008.

———, Introducción al derecho económico, México, Mac Graw Hill, 2008.