

## CAPÍTULO V

### ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO MEXICANO

A. Generalidades . . . . .	45
B. Rectoría estatal, económica mixta y planeación democrática	46
C. El artículo 28 constitucional . . . . .	49
D. Síntesis de la Organización Económica Federal. . . . .	51
E. La legislación económica secundaria. . . . .	52
F. La ley de planeación . . . . .	54
Ley de planeación . . . . .	57

## CAPÍTULO V

# ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO MEXICANO

### A. GENERALIDADES

Las Constituciones políticas son los paradigmas sociopolíticos que establecen las bases de organización del poder y los proyectos nacionales que plasman la historia de los pueblos. En dicho contexto, la Constitución federal de 1917 conforma un patrimonio indeleble de los mexicanos y el marco referencial de los comportamientos de gobernantes y gobernados en pos del progreso, desarrollo y bienestar de las mayorías.

La organización económica del Estado mexicano se ha configurado en una evolución histórica que culmina en la década de los ochenta, específicamente en 1983, año en que se incorpora a nivel de la carta fundamental un marco regulatorio económico expreso estableciendo tres paradigmas esenciales. En efecto, en el artículo 25 se reconoce y se legitima a la economía mixta bajo rectoría estatal, con lo cual los sectores sociales y privados adquieren un reconocimiento pleno para participar en las tareas del desarrollo económico y social, existencia que había estado presente empíricamente desde la promulgación de la carta de Querétaro.

Por otra parte, en el artículo 26 se establece que la rectoría estatal debe ejercerse a través de la técnica de planeación, concebida como un ejercicio democrático y participativo que contempla las vertientes *obligatoria* para la administración pública federal, un esquema de *coordinación* para armonizar soberanías estatales con los objetivos federales y finalmente lineamientos de *concertación* para inducir a los sectores social y privados hacia metas de desarrollo nacional integradas.

Es decir, economía mixta, rectoría estatal y planeación democrática, son los pilares en torno a los cuales se desarrolla una amplia proliferación de legislación económica que da sustancia al derecho económico mexicano. A dar cuenta de esa legislación se orienta este capítulo.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Gamas Torruco, José, "La reforma económica de la Constitución", en *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 3-17.

## B. RECTORÍA ESTATAL, ECONOMÍA MIXTA Y PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

Entre las decisiones políticas fundamentales, el capítulo económico de la ley fundamental constituye las bases en torno a las cuales se equilibran y armonizan las garantías individuales y los derechos sociales.

*La rectoría estatal*, que deriva originalmente del artículo 27 y que se actualiza en los artículos 25 y 26, implica que el Estado tiene a su cargo la dirección y orientación del desarrollo económico y social del país, responsabilidad que en algunos rubros es exclusiva —titularidad pública exclusiva en recursos naturales no renovables y funciones estratégicas no compartidas— y, en otras, que comparte con los sectores social y privado.

*La economía mixta*, como un sistema en que la libertad de empresa que contemplan los artículos 5o., 11, 16, 25 y 28 se articulan con las áreas estratégicas estatales reconocidas tanto en los artículos 25, 26, 27 y 28 en su fracción cuarta, conformando una economía de mercado intervenido de amplia gestión pública, privada y social.

*La planeación democrática*, como una técnica que racionaliza el instrumental jurídico-administrativo del gobierno federal, que *coordina* el esfuerzo con las entidades federativas, y que *concierta* con los particulares y sectores sociales acciones y tareas de desarrollo económico y social en diálogo participativo, propio de un sistema que respeta y valoriza por sobre todo al hombre en su dimensión digna y libre.<sup>30</sup>

Con base en esta trilogía conceptual orientada a materializar los derechos sociales de las mayorías, pasaremos en seguida a analizar los artículos que formalizan ese equilibrio no siempre estable en que evoluciona nuestro orden normativo y político.

En efecto, el artículo 25 refiere la atribución del Estado para planear, conducir y orientar la actividad económica nacional y para regular y fomentar las actividades que demande el interés general en un marco de libertades:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y

<sup>30</sup> Carrillo Flores, Antonio, "El concepto de economía mixta", en *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, p. 83.

la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Señala asimismo la concurrencia de los sectores público, social y privado en el logro de los propósitos generales de desarrollo nacional, sujetándose al principio de legalidad, definiendo el marco de la llamada economía mixta: "Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividades económicas que contribuyan al desarrollo de la Nación".

Puntualiza la exclusividad del sector público para hacerse cargo de las áreas estratégicas que se definen en el artículo 28 constitucional, es decir: acuñación de moneda, correos, telégrafos; radiotelegrafía y comunicación por vía satélite, emisión de billetes a través del Banco de México; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad, ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Se señala también la participación en otras áreas de actividad económica que se califican de prioritarias, en las cuales implícitamente el sector público asume una función predominante, pudiendo incorporar o asociar a los sectores social y privado.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias de desarrollo. . .

Bajo criterios de equidad social productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicta el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

Se consigna al sector social como integrante fundamental de la economía mixta y se reconoce la función social del sector privado, sujeta al interés público. Se dota así al Estado de la responsabilidad y de los instrumentos para cumplir su rectoría en el desarrollo nacional para promover el bienestar y la seguridad generales:

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social, de los ejidos, organización de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. . .

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

En el artículo 26 se establecen las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional; así, organiza el Sistema Nacional de Planeación Democrática para imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural del país. Señala que los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación:

El Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de planeación.

Precisa la participación como medio para recoger de los diversos sectores sociales las aspiraciones y demandas de la sociedad a fin de incorporarlas en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados de éste: "La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los programas de desarrollo".

Se establece la jerarquía orgánica del Sistema Nacional de Planeación Democrática a partir del Plan Nacional de Desarrollo, del cual

han de derivar los programas sectoriales de la administración pública federal, y se fija la obligatoriedad en el cumplimiento de éstos para el sector público, la coordinación con las entidades federativas, a través de los convenios únicos de desarrollo, y la concertación e inducción de las acciones de los particulares:

Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se ejecutarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Por último, se establece que el Congreso de la Unión intervendrá en el Sistema Nacional de Planeación conforme a la ley de la materia: "En el Sistema de Planeación Democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley".

Con respecto a la participación del Congreso de la Unión, debemos señalar que en el artículo quinto de la Ley de Planeación se señala que el presidente remitirá el plan al Congreso de la Unión, para su examen y opinión; facultándose al mismo a intervenir formulando observaciones durante la ejecución, revisión y educación del mismo.

### C. EL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL

Dentro del bloque de reformas introducido en la Constitución se destaca la modificación al artículo 28 constitucional, que introduce el concepto de práctica monopólica sin suprimir ni menguar el de monopolio, con objeto de abarcar y regular fenómenos oligopólicos y de concentración, con la consecuente protección de los ciudadanos y de los consumidores:

Artículo 28. En los Estdos Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Se introducen las bases para regular el abasto y los precios, así como para imponer aquellas limitaciones que eviten intermediaciones innecesarias o excesivas que provocan el alza de los precios:

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

Se delimita con precisión el ámbito exclusivo del sector público y los alcances de la participación del Estado:

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismos descentralizados del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Por lo que se refiere a la prestación del servicio público de banca y crédito, si bien no se define como área estratégica y en consecuencia no se determina constitucionalmente la propiedad y el control absoluto del gobierno federal, es definida por el párrafo quinto del propio artículo 28 como exclusividad del Estado a través de instituciones que la

Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en su artículo 2o., ya especifica, a saber: "las sociedades nacionales de crédito". Que dicho servicio no haya sido listado en el párrafo constitucional anterior, ha permitido poner a disposición de los particulares la intervención de hasta 34% del capital de la banca múltiple expropiada, mediante certificados de aportación patrimonial serie "B", con la restricción de que éstos no sean adquiridos en más del 1% por inversionistas, personas físicas o morales, individualmente determinado.<sup>31</sup>

Finalmente, conviene señalar que la Constitución, desde el punto de vista económico, respeta y acepta en todo momento la presencia de los particulares en áreas de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios. En efecto, el artículo 5º es expreso en respetar la libertad de los ciudadanos a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. Por otra parte, en el antes citado artículo 25 se reconoce expresamente a los sectores social y privado como sujetos fundamentales en las tareas del desarrollo nacional; en el propio artículo 26 se establece el mecanismo de la concertación como el más idóneo para regular las relaciones entre los sectores privado y social con el gobierno federal; en la misma dirección debemos mencionar tanto el artículo 27, en donde expresamente se reconoce a nivel de garantía individual el derecho a la propiedad privada, como el 28 en el que alienta una economía de mercado o libre competencia y sancionaba los monopolios y prácticas monopólicas tipificadas como deformaciones de las economías de mercado.

#### D. SÍNTESIS DE LA ORGANIZACIÓN ECONÓMICA FEDERAL

Una síntesis de los preceptos constitucionales que conforma la economía mixta que establece el código fundamental vigente sería:

1. Estatuye un derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluyendo los de producción, pero condiciona y limita la propiedad privada en atención al interés público.
2. Establece un régimen de propiedad pública sobre determinado tipo de bienes (artículo 27).
3. Instaure un control directo —y hasta exclusivo y no concesionable— del poder público sobre ciertas actividades o cometidos; áreas estratégicas (artículos 27 y 28).

<sup>31</sup> Noriega Cantú, Alfonso, "La rectoría del Estado en el desarrollo nacional y la Constitución", en *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1985, p. 195.

4. Garantiza una serie de derechos individuales y sociales de libertad económica, pero condiciona y limita su ejercicio por el interés público (artículos 5o. y 11).
5. Define la rectoría del Estado en el sistema económico para alcanzar un desarrollo integral (artículo 25).
6. Convoca a las tareas del desarrollo a los sectores público, social y privado tipificando a nivel constitucional el esquema de economía mixta (artículo 25, párrafo tercero).
7. Faculta al Estado para planificar democráticamente el desarrollo económico y social (artículo 26).
8. Postula una economía de mercado competitivo que rechaza los monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones y acaparamientos de artículos de consumo necesario y otras prácticas desleales atentatorias a la libre concurrencia (artículo 28).
9. Acepta, con carácter excepcional, los monopolios estatales en áreas estratégicas en las que se incluyen el servicio público de banca y de crédito (artículo 28).
10. Finalmente, atribuye al poder público, a través de sus diversos órganos, una serie de facultades para intervenir en la economía con objeto de impulsar el desarrollo de la sociedad, regulando: "el aprovechamiento de los elementos susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación" (artículo 27, párrafo tercero).

## E. LA LEGISLACIÓN ECONÓMICA SECUNDARIA

Para aplicar el marco constitucional económico antes descrito nuestro país ha desplegado una prolifera legislación secundaria que para efectos de esta ponencia resumimos sucintamente. En efecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal distribuye las funciones de rectoría y planeación estatal en dieciocho secretarías de Estado, de las cuales destacan las secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Comercio y Fomento Industrial, de Minas e Industria Paraestatal y la de la Contraloría General de la Federación. Estas dependencias centralizadas que integran la estructura del Poder Ejecutivo tienen a su cargo el manejo de los instrumentos de política económica que se articulan al Plan Nacional de Desarrollo que sexenalmente se plantea por las administraciones en turno. Recordemos que los planes de desarrollo son programas que elabora el Poder Ejecutivo recogiendo las aspiraciones y necesidades de la sociedad civil y que ejecuta bajo un esquema jurídico que establece la Ley General de Planeación en donde se concretan elementos de *obligatoriedad* presupuestal para el sector

público, *coordinación* a través de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) con las treinta y dos entidades federativas y de *concertación* a través de convenios pactados con los sectores social y empresarial, todo esto en un marco legal objetivo y transparente. El control de la planeación democrática está a cargo de las secretarías globalizadoras, Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público. En cuanto a los servidores públicos encargados de ejecutar las tareas de planeación y rectoría estatal, una ley, la de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, actúan como equilibrio y garantes ante la sociedad civil.

De este marco macrojurídico derivan legislaciones generales y federales de contenido económico fundamentales. En efecto, del artículo 27 constitucional, precepto fundamental que establece la propiedad pública exclusiva en los recursos naturales no renovables, surgen la Ley del Petróleo, la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley Federal de Aguas, la Ley Reglamentaria en Materia Petroquímica, la Ley Reglamentaria en Materia Minera, etcétera.

Por otra parte, del artículo 25 de la carta fundamental derivan leyes como la que promueve la inversión mexicana y regula la extranjera, la Ley del Registro de Transferencia de Tecnología, la Ley de Inventiones y Marcas, la Ley de Fomento a la Microindustria, la Ley Federal de Metrología y Normalización y en general normas que permiten el funcionamiento de la economía mixta.

En cuanto al artículo 26, la Ley General de Planeación controla el sistema de planeación democrática, según mencionamos anteriormente.

Pero al universo de las leyes de contenido económico se suma un conjunto de disposiciones administrativas que emanadas del poder administrativo que la carta fundamental entrega al Ejecutivo Federal y que vía reglamentos, acuerdos, decretos y circulares permiten a los responsables de la política económica enfrentar las coyunturas económicas nacionales e internacionales con agilidad y oportunidad. La concentración de funciones administrativas en desmedro de las funciones legislativas en el ámbito económico se presenta con nitidez en nuestro derecho económico, pues las leyes con toda la ritualidad formal han quedado para regular las estructuras, mientras las normas ejecutivas se han ampliado para enfrentar las coyunturas que exige cada vez más respuestas rápidas y oportunas.

Ejemplos de estos instrumentos los encontramos en el Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, el Reglamento de la Ley Aduanera, el

Acuerdo que Regula la Industria Maquiladora y los Decretos que establecen las Tarifas Aduaneras de Importación y Exportación y los Decretos que regulan el Control de Cambios.

## F. LA LEY DE PLANEACIÓN

La Ley de Planeación se propone establecer un marco normativo para la planeación, instituyendo y regulando su ejecución de acuerdo con las necesidades del desarrollo nacional. Fue expedida por el Congreso de la Unión, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación* de 5 de enero de 1983.

La Ley está dividida en seis capítulos. En el primero se establece que sus disposiciones son de orden público e interés social. Esta declaración tiene como finalidad el que la administración pública pueda actuar con suficiente flexibilidad cuando ello sea necesario y en beneficio del interés general o de la economía nacional.

En el artículo 1º se define el objeto de la Ley, el cual consiste fundamentalmente en regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo, y en función de éste coordinar las actividades de la administración pública federal y establecer las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; la coordinación entre la Federación y los estados, la concertación e inducción de acciones respecto de los particulares y en general del conjunto de la población y la participación social para la planeación.

En el artículo 3º se define a la planeación nacional del desarrollo como

la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal la materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establecen.

El capítulo segundo se refiere al sistema nacional de planeación democrática, a través del cual la administración pública federal llevará a cabo las tareas de la planeación nacional del desarrollo.

En el capítulo tercero se establece la participación de los diversos grupos sociales en la elaboración, actualización y ejecución del plan y programas a que se refiere la Ley.

En el capítulo cuarto se establecen las características y elementos esenciales del plan y los programas derivados de las actividades del sistema nacional de planeación democrática.

El capítulo quinto regula una de las vertientes de la planeación: la coordinación, al establecer que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de los estados la coordinación para participar en la planeación nacional del desarrollo coadyuvando al complemento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

El capítulo sexto de la Ley reviste particular importancia al establecer las bases para la concertación entre el sector público y las representaciones de los grupos sociales o los particulares interesados, de las acciones planeadas y programadas, a través de contratos o convenios de concertación.

En el artículo 37 se señala que: "El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los Programas, con la representación de los grupos sociales o con los particulares interesados".

Finalmente, el ordenamiento contiene un capítulo de responsabilidades, cuyo objetivo general es el de procurar la observancia de la Ley y la consecución de sus propósitos últimos. Las medidas disciplinarias y sanciones que se prevén son congruentes y compatibles con la naturaleza de la función pública que los destinatarios tienen encomendada y pretenden garantizar el adecuado desempeño de las tareas que regula la Ley.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Martínez Báez, Antonio, "El derecho constitucional económico mexicano", en obra colectiva antes citada, p. 171.

# LEY DE PLANEACIÓN

## CAPÍTULO I

### *Disposiciones generales*

**ARTÍCULO 1º** Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal;

II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

III. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley, y

V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

**ARTÍCULO 2º** La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el

constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.

III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria;

IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;

V. El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional, y

VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

**ARTÍCULO 3º** Para los efectos de esta Ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

**ARTÍCULO 4º** Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

**ARTÍCULO 5º** El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan.

**ARTÍCULO 6º** El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales.

En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y

resultados de la ejecución del Plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior.

El contenido de las Cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que aluden los dos párrafos que anteceden, a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referentes a las materias objeto de dichos documentos.

**ARTÍCULO 7º** El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el Artículo 27 de esta ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

**ARTÍCULO 8º** Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijadas en la planeación nacional que, por razón de su competencia, les correspondan y de los resultados de las acciones previstas. Informarán también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica y social, en función de dichos objetivos y prioridades.

En su caso, explicarán las desviaciones ocurridas y las medidas que se adopten para corregirlas.

Los funcionarios a que alude el primer párrafo de este artículo y los Directores y Administradores de las entidades paraestatales que sean citados por cualquiera de las Cámaras para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, señalarán las relaciones que hubiere entre el proyecto de Ley o negocio de que se trate y los objetivos de la planeación nacional, relativo a la dependencia o entidades a su cargo.

**ARTÍCULO 9º** Las dependencias de la Administración Pública Centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal. A este efecto, los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la Ley.

ARTÍCULO 10. Los proyectos de iniciativa de leyes y los reglamentos, decretos y acuerdos que formule el Ejecutivo Federal, señalarán las relaciones que, en su caso, existan entre el proyecto de que se trate y el Plan y los programas respectivos.

ARTÍCULO 11. En caso de duda sobre la interpretación de las disposiciones de esta Ley, se estará a lo que resuelva, para efectos administrativos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

## CAPÍTULO II

### *Sistema nacional de planeación democrática*

ARTÍCULO 12. Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.

ARTÍCULO 13. Las disposiciones reglamentarias de esta Ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas a que se refiere este ordenamiento.

ARTÍCULO 14. La Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá las siguientes atribuciones:

I. Coordinar las actividades de la Planeación Nacional del Desarrollo;

II. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados;

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

IV. Cuidar que el Plan y los programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido.

V. Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la Administración Pública Federal;

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

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

ARTÍCULO 15. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde:

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

II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del Crédito Público, para la ejecución del Plan y los programas;

III. Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario;

IV. Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas; y

V. Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

ARTÍCULO 16. A las dependencias de la Administración Pública Federal les corresponde:

I. Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo;

II. Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen

en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República;

III. Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados;

IV. Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República;

V. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;

VI. Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados;

VII. Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el Artículo 17, fracción II; y

VIII. Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos.

#### ARTÍCULO 17. Las entidades paraestatales deberán:

I. Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación a sus funciones y objeto;

II. Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente;

III. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales;

IV. Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última;

V. Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y

VI. Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

ARTÍCULO 18. La Secretaría de la Contraloría de la Federación deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

ARTÍCULO 19. El Presidente de la República podrá establecer comisiones intersecretariales para la atención de actividades de la planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Estas comisiones podrán, a su vez, contar con subcomisiones para la elaboración de programas especiales que el mismo Presidente determine.

Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones y subcomisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

### CAPÍTULO III

#### *Participación social en la planeación*

ARTÍCULO 20. En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.

## CAPÍTULO IV

### *Plan y programas*

**ARTÍCULO 21.** El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

**ARTÍCULO 22.** El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.

Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

**ARTÍCULO 23.** Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

**ARTÍCULO 24.** Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.

**ARTÍCULO 25.** Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objeti-

vos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

**ARTÍCULO 26.** Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

**ARTÍCULO 27.** Para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

**ARTÍCULO 28.** El Plan y los programas a que se refieren los artículos anteriores especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

**ARTÍCULO 29.** El Plan y los programas regionales y especiales, deberán ser sometidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

Los programas sectoriales deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector correspondiente, previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los programas institucionales deberán ser sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal de que se trate a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector.

Si la entidad no estuviere agrupada en un sector específico, la aprobación a que alude el párrafo anterior corresponderá a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

**ARTÍCULO 30.** El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

**ARTÍCULO 31.** El Plan y los programas sectoriales serán revisados con la periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias. Los resultados de las revisiones y, en su caso, las adecuaciones consecuentes al Plan y los programas, previa su aprobación por parte del titular del Ejecutivo, se publicarán igualmente en el Diario Oficial de la Federación.

**ARTÍCULO 32.** Una vez aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad del Plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales. Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en el ejercicio de las atribuciones de coordinadores de sector que les confiere la ley, proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.

La ejecución del Plan y los programas podrá concertarse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.

Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley, el Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de los convenios respectivos.

## CAPÍTULO V

### *Coordinación*

**ARTÍCULO 33.** El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que correspondan a los municipios.

**ARTÍCULO 34.** Para los efectos del artículo anterior, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas.

I. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;

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

participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;

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

IV. La elaboración de los programas regionales a que se refiere la fracción III del Artículo 14 de este ordenamiento; y

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

Para este efecto la Secretaría de Programación y Presupuesto propondrá los procedimientos conforme a los cuales se convendrá la ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones.

ARTÍCULO 35. En la celebración de los convenios a que se refiere este capítulo, el Ejecutivo Federal definirá la participación de los órganos de la Administración Pública centralizada que actúen en las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades.

ARTÍCULO 36. El Ejecutivo Federal ordenará la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, de los convenios que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas.

## CAPÍTULO VI

### *Concertación e inducción*

ARTÍCULO 37. El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

ARTÍCULO 38. La concertación a que se refiere el artículo anterior será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma.

ARTÍCULO 39. Los contratos y convenios que se celebren conforme a este capítulo se consideran de Derecho Público.

Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y cumplimiento de estos contratos y convenios, serán resueltas por los tribunales federales.

**ARTÍCULO 40.** Los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados; las iniciativas de las Leyes de Ingresos, los actos que las dependencias de la Administración Pública Federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, y la aplicación de los instrumentos de política económica y social, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

El propio Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales observarán dichos objetivos y prioridades en la concertación de acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

**ARTÍCULO 41.** Las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Ejecutivo Federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir y en general, inducir acciones de los particulares en materia económica y social, se ajustarán a los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

## CAPÍTULO VII

### *Responsabilidades*

**ARTÍCULO 42.** A los funcionarios de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley, las que de ella se deriven a los objetivos y prioridades del Plan y los programas, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.

Los propios titulares de las dependencias y entidades promoverán ante las autoridades que resulten competentes, la aplicación de las medidas disciplinarias a que se refiere esta disposición.

**ARTÍCULO 43.** Las responsabilidades a que se refiere la presente Ley son independientes de las de orden civil, penal u oficial que se puedan derivar de los mismos hechos.

**ARTÍCULO 44.** El Ejecutivo Federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, pondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que

sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven.

De las controversias que surjan con motivo de los mencionados convenios, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del Artículo 105 de la Constitución General de la República.

## TRANSITORIOS

*Artículo Primero.* Esta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

*Artículo Segundo.* Lo dispuesto por los párrafos segundo y tercero del Artículo 6º, regirá a partir del año de 1984.

*Artículo Tercero.* Se abroga la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930 publicada en el Diario Oficial de la Federación de la misma fecha, y se derogan las demás disposiciones legales que se opongan a la presente.

*Artículo Cuarto.* En tanto se expidan las disposiciones reglamentarias de esta Ley, continuarán aplicándose las que sobre la materia se hubieren expedido con anterioridad, en todo lo que no se opongan a este Ordenamiento.

*Artículo Quinto.* Una vez publicada la presente Ley, el Ejecutivo Federal deberá proceder a efectuar una revisión de las disposiciones legales que se encuentran vigentes en materia de planeación del desarrollo, a efecto de formular, de ser procedente, las iniciativas de reformas que resulten necesarias.

México, D.F., a 29 de diciembre de 1982.—Mariano Piña Olaya, D. P.—Antonio Riva Palacio López.—S. P.—Hilda Anderson Navárez de Rojas, D. S.—Silvia Hernández de Galindo,—S. S.—Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y dos.—“Año del General Vicente Guerrero”.—Miguel de la Madrid Hurtado.—Rúbrica.—El Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari.—Rúbrica.—El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog.—Rúbrica.—El jefe del Departamento del Distrito Federal, Ramón Aguirre Velázquez.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz.—Rúbrica.