

empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional.<sup>80</sup>

## V. LA SEGURIDAD SOCIAL

56. La seguridad es el aspecto fundamental de la democracia y del Estado sociales, y por ello los angloamericanos han utilizado el término de *Welfare State* para designar al segundo,<sup>81</sup> aun cuando esta institución se inició en la segunda mitad del siglo XIX en los países europeos con un dinámico desarrollo industrial a través de *seguros sociales* concretos, generalmente limitados a cubrir los riesgos de los accidentes de trabajo y las enfermedades producidas por la actividad laboral.<sup>82</sup>

57. Tomando en cuenta estos antecedentes y la situación económica del país, resulta muy explicable que el Constituyente de Querétaro hubiese iniciado los seguros sociales vinculados a la relación laboral, a través de la responsabilidad empresarial respecto a los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, así como con el establecimiento voluntario de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos; cajas que debían ser fomentadas por el gobierno federal y los de las entidades federativas (artículo 123 constitucional, fracciones XIV y XXIX).

58. En la reforma constitucional promulgada el 6 de diciembre de 1929, que centralizó la legislación laboral en el Congreso de la Unión, y tomando en cuenta la valiosa experiencia de los ordenamientos locales expedidos con apoyo en el texto inicial del preámbulo del artículo 123 constitucional, se modificó la fracción XIX del propio artículo 123 para

<sup>80</sup> La citada reforma estableció en la nueva fracción XX, lo siguiente: "El Estado promoverá las condiciones para el *desarrollo agrario integral*, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público". Sobre la necesidad de esta transformación, las agudas observaciones del destacado tratadista Mendieta y Núñez, Lucio, *Los puntos sobre las íes en materia agraria*, Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados, México, 1969.

<sup>81</sup> Cfr. Arce Cano, Gustavo, "Estado de bienestar y la seguridad social", en su libro *De los seguros sociales a la seguridad social*, México, Porrúa, 1972, pp. 523-567.

<sup>82</sup> Cfr. Carrillo Prieto, Ignacio, "Derecho a la seguridad social", en la obra colectiva *Introducción al derecho mexicano*, 2ª ed., México, UNAM-La Gran Enciclopedia Mexicana, 1983, tomo II, pp. 1166-1168; Arce Cano, Gustavo, *op. ult. cit.*, pp. 63-79.

disponer la utilidad pública de la expedición de la Ley del Seguro Social, la que debía regular los riesgos de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y otras con fines análogos.<sup>83</sup>

59. Pero los comienzos de los seguros sociales vinculados exclusivamente a los derechos laborales fueron avanzando de manera paulatina, para abarcar, por una parte, un número mayor de riesgos asegurados por un sector creciente de afiliados y por la otra parte extender su ámbito protector a personas diversas de los trabajadores propiamente dichos, rebasando, por tanto, el ámbito del derecho del trabajo para asumir un carácter de instrumento para garantizar al mayor número posible de beneficiarios una existencia digna.<sup>84</sup>

60. El carácter dinámico de la seguridad social en México se advierte por la evolución habida en el Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo público descentralizado y además, entidad fiscal autónoma para el efecto y determinación de las aportaciones obrero-patronales (artículos 135 de la Ley de 1942 y 267-268 del ordenamiento vigente de 1973), que ha aumentado sus funciones abarcando un número creciente de beneficiarios.

61. Esta tendencia hacia la ampliación de los asegurados para comprender el mayor número posible de trabajadores y sus familiares, pero también otros sectores sociales de escasos recursos, se puede observar en la reforma de 3 de diciembre de 1974 a la mencionada fracción XXIX del artículo 123 de la carta federal, en cuanto se le adicionó con la disposición relativa a que la Ley del Seguro Social debía comprender además de los riesgos anteriores: "... cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares", lo que ha propiciado la incorporación al régimen obligatorio de varios sectores, especialmente en el campo.<sup>85</sup>

62. La seguridad social para los trabajadores al servicio de los gobiernos federal y del Distrito Federal los presta actualmente el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de acuerdo con la muy reciente ley que entró en vigor el primero de enero de 1984, de acuerdo con las bases mínimas establecidas por la fracción XI del apartado B del artículo 123 constitucional, también en forma

<sup>83</sup> La citada reforma a la fracción XXXIX del artículo 123 constitucional dispuso: "*Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades accidentales y otras con fines análogos*".

<sup>84</sup> Cfr. Carrillo Prieto, Ignacio, *Derecho de la seguridad social*, cit. *supra* nota 82, pp. 1179-1187.

<sup>85</sup> Cfr. Carrillo Prieto, *op. ult. cit.*, pp. 1187-1188.

bastante amplia y de manera creciente, tanto por lo que se refiere a las prestaciones que cubren los riesgos de enfermedad, desde la previsión hasta la rehabilitación; como pensiones y jubilaciones, préstamos a corto plazo e hipotecarios. En época reciente se ha acentuado el propósito de superar la disminución, a veces dramática, de las propias pensiones, con aumentos proporcionales a los sueldos básicos de los trabajadores en activo, así como el otorgamiento de gratificaciones, y otras similares, incluyendo también prestaciones sociales y culturales, de acuerdo con la mencionada tendencia hacia la solidaridad social.<sup>86</sup>

63. En este breve recorrido debemos mencionar que, con apoyo en lo dispuesto por la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución federal, las fuerzas armadas, así como los integrantes del servicio exterior, se rigen en la actualidad por leyes específicas diversas de los demás servidores del Estado, y con este propósito se ha establecido un sistema de seguridad social a través del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, creado por la Ley de 29 de junio de 1976 (reformada por decreto de 31 de diciembre de 1981), cuyas prestaciones son similares a las establecidas para los beneficiarios de los institutos de seguridad ya mencionados.<sup>87</sup>

64. Finalmente, podemos observar la orientación de la seguridad social en México por conducto de la creación de organismos que protegen determinados sectores de la población, tales como la anterior Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, creado por decreto presidencial de 15 de julio de 1968, sustituido por el actual Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, según el decreto de 10 de enero de 1977; el Instituto Nacional de la Juventud, establecido por decreto de 25 de febrero de 1950 y sustituido por el actual Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud, según el decreto de 29 de noviembre de 1977; y el Instituto Nacional de la Senectud, introducido por decreto de 20 de agosto de 1979.

## VI. LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS, LA VIVIENDA Y LA SALUD

65. En el texto original de la Constitución federal de 1917 se consagraron las bases iniciales del que actualmente se ha calificado como "derecho a la vivienda", pero entonces vinculado a los derechos labora-

<sup>86</sup> Cfr. Ortega Lomelin, Roberto, "Nueva Ley del ISSSTE, Instrumento para acceder a la seguridad social integral de los trabajadores al servicio del Estado", en el volumen colectivo, *Derecho Federal Mexicano*, cit., supra nota 45, tomo I, pp. 264-271.

<sup>87</sup> Cfr. Carrillo Prieto, Ignacio, *Derecho de la seguridad social*, cit. supra nota 82, pp. 1186-1187.

les a través de la fracción XII del artículo 123 constitucional, pero los otros dos sectores, aun cuando se pueden descubrir sus inicios en la misma carta fundamental, en sentido estricto han tenido un desarrollo posterior en virtud del crecimiento demográfico desorbitado que se advierte a partir de los años cincuenta, así como la excesiva concentración de la población en las ciudades, y en forma dramática en la capital de la República.<sup>88</sup>

66. A) Por lo que respecta a la regulación de los llamados *asentamientos humanos*, los que de acuerdo con el artículo 2 de la Ley General de la materia promulgada el 20 de mayo de 1976, deben considerarse como: "... la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran..."<sup>89</sup>

67. Se trata de una problemática muy compleja y por ello está vinculada con otros sectores como los de la vivienda, el urbanismo, la protección del medio ambiente y de la salud, entre otros, pero sólo con el propósito de sistematización pretendemos analizar los asentamientos humanos de manera aislada.

68. Es preciso hacer referencia de manera preferente a la consagración de los lineamientos esenciales de la regulación de los propios asentamientos humanos en las reformas constitucionales publicadas el 6 de febrero de 1976, a los artículos 27, 73 y 115 de la carta federal. La modificación de fondo fue la realizada al primero de dichos preceptos fundamentales,<sup>90</sup> que en esencia se refiere a la necesidad de regular en

<sup>88</sup> Cfr. López Rosado, Diego G., *Problemas económicos de México*, 3a. ed., México, UNAM, 1970, pp. 387-411, sobre el crecimiento de la población en los setenta; para los años inmediatos; Alba, Francisco, *La población de México: evolución y dilemas*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 16-55.

<sup>89</sup> Cfr. Terra-Gallinal, Juan Pablo, "Problemas críticos de los asentamientos humanos en América Latina", en el volumen dirigido por Jesús Silva-Herzog Flores, Miguel González-Avelar y León Cortiñas-Peláez, *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda. Comedido del poder público en la mitad del siglo XX*, México, Porrúa, 1977, pp. 233-254.

<sup>90</sup> Por lo que se refiere a las modificaciones a los artículos 73, fracción XXIX-C, sobre las facultades del Congreso de la Unión, se estableció: "Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de *asentamientos humanos*, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución"; y las fracciones IV y V del 115, en los siguientes términos: "IV. Los Estados y Municipios en el ámbito de su competencia, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los *centros urbanos* y de acuerdo con la Ley Federal de la materia. V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos

*beneficio social* el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, y en virtud de lo anterior debían dictarse las medidas necesarias para *ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.*<sup>91</sup>

69. Para reglamentar la reforma constitucional de febrero de 1976, se promulgó el 20 y publicó el 26 de mayo del mismo año de 1976, la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual tiene por objeto, según su artículo primero: a) establecer la concurrencia de los municipios y de las entidades federativas y de la Federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; b) fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y c) definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

70. B) Como lo hemos señalado en varias ocasiones, el derecho a la vivienda se inició en el texto original del artículo 123 de la carta federal que imponía a los empresarios la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podían cobrar rentas que no debían exceder del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas (fracción XII).

o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia". Con la nueva reforma de diciembre de 1982, se reelaboró el texto de la anterior fracción IV del artículo 115, que actualmente es la V, con la siguiente redacción: "Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultadas para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas arqueológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios".

<sup>91</sup> Según se desprende de la iniciativa presidencial de reformas a la Constitución.

71. Este derecho laboral fue de muy difícil cumplimiento, especialmente por las empresas pequeñas y medianas, por lo que, para hacerlo efectivo, se introdujeron modificaciones al citado artículo 123 constitucional; en el apartado A, la citada fracción XII, y al apartado B, fracciones XI, inciso f) y XIII; por las reformas promulgadas el 14 de febrero y el 10 de noviembre de 1972, de acuerdo con las cuales debían de crearse organismos que proporcionaron financiamiento para la adquisición, construcción o mejoramiento de habitaciones cómodas e higiénicas.

72. Con apoyo en dichas reformas de carácter constitucional, se expidieron los ordenamientos para la creación del *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores* (INFONAVIT) por ley de 24 de abril de 1972, como un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los empresarios, el que, con las aportaciones de los propios empresarios y del gobierno federal, otorga financiamiento a los trabajadores y ha emprendido, además, una amplia labor de construcción de conjuntos habitacionales en varias regiones del territorio nacional; y el *Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado* (FOVISSSTE), entidad desconcentrada del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que maneja el fondo financiero que se integra con las aportaciones que proporcionan tanto las dependencias centralizadas como los organismos descentralizados del gobierno federal y el del Distrito Federal, cuyos servidores se encuentran incorporados al citado Instituto; en la inteligencia de que el financiamiento otorgado por el fondo para habitaciones constituye una prestación diversa y adicional a las que otorga el referido Instituto.<sup>92</sup>

73. Por otra parte, estas prestaciones relativas al financiamiento y construcción de viviendas se ha encomendado por lo que se refiere al personal castrense, al *Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas*, que como se había mencionado anteriormente, fue regulado en su estructura actual por la Ley publicada el 29 de junio de 1976, función que le encomienda el segundo párrafo de la fracción XIII del artículo 123 constitucional.<sup>93</sup>

<sup>92</sup> Cfr. Ruiz Massieu, José Francisco, "Derecho urbanístico", en *Introducción al derecho mexicano*, cit., *supra* nota 82, tomo II, pp. 1458-1460.

<sup>93</sup> La fracción XIII del artículo 123 constitucional dispone: "Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación".

74. El problema de la vivienda en nuestro país es uno de los más apremiantes debido a la escasez de habitaciones adecuadas y la proliferación, por el contrario, de construcciones improvisadas que ni remotamente pueden considerarse como "cómodas e higiénicas", y por este motivo, la evolución constitucional ha rebasado ampliamente el ámbito laboral que le otorgó el Constituyente de Querétaro para transformarse en un derecho social de carácter general,<sup>94</sup> tomando en cuenta que recientemente se adicionó el artículo 4º de la Constitución federal para introducir el derecho de toda familia para disfrutar de vivienda digna y decorosa, y se encomendó a la legislación ordinaria establecer los instrumentos y apoyos necesarios para lograr dicho objetivo, de acuerdo con la reforma promulgada en diciembre de 1982.<sup>95</sup>

75. C) *La protección a la salud* como un derecho de carácter constitucional es todavía más reciente, puesto que fue introducido en el artículo 4º de la carta federal por la reforma que se publicó el 3 de febrero de 1983, pero también podemos descubrir antecedentes en el texto original elaborado por el Constituyente de Querétaro, en el cual se advierte la preocupación por la salud de los habitantes de la República, orientada en esa época esencialmente a combatir las enfermedades epidémicas, que eran frecuentes en nuestro país, y con este motivo en la fracción XVI del artículo 73, relativo a las facultades del Congreso de la Unión, incluyó la de expedir leyes para regular la salubridad general de la República, y además creó el Consejo de Salubridad General que depende directamente del presidente de la República y que puede expedir disposiciones generales obligatorias en el país, en el supuesto de presentarse epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas, incluyendo medidas contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo y degeneren la raza, estas últimas revisadas por el propio Congreso en los casos que la competen.<sup>96</sup>

76. Como se ha señalado con anterioridad, el mismo Constituyente de Querétaro introdujo normas sobre protección de los trabajadores en relación con los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales,

<sup>94</sup> Puede consultarse varios estudios sobre la vivienda, tanto en México como en Latinoamérica, especialmente en sus aspectos jurídicos, sociales y económicos, en el citado libro sobre *Asentamientos humanos, cit., supra* nota 89, pp. 17-229.

<sup>95</sup> El párrafo cuarto del artículo del mismo número de la carta federal dispone: "*Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyo necesarios a fin de alcanzar tal objetivo...*" Este precepto fue reglamentado por la Ley Federal de Vivienda, promulgada el 36 de diciembre de 1983, y publicada el 7 de febrero de 1984.

<sup>96</sup> Cfr. Valadés, Diego, "El derecho a la protección de la salud y el federalismo", en el libro *Derecho constitucional a la protección de la salud, México*, Miguel Ángel Porrúa, 1983, pp. 100-101.

a través de la obligación de los empresarios de asumir los riesgos respectivos; lo que debe considerarse como el inicio de la seguridad social en cuanto a la tutela de la salud, primero de los trabajadores y después extendida a sectores más amplios por conducto de los Institutos Mexicano del Seguro Social y de los Trabajadores al Servicio del Estado.

77. Con apoyo en la citada facultad otorgada al Congreso de la Unión para legislar en materia de salubridad general, se expedieron los códigos Sanitarios de 1926, 1934, 1949, 1954 y el último en marzo de 1973, lo que indica la preocupación del Estado mexicano para perfeccionar los instrumentos jurídicos relativos a la protección de la salud de los habitantes del país, particularmente en el sector de la salubridad pública y la asistencia social.<sup>97</sup>

78. Esta evolución descrita en forma tan breve culmina con la consagración del derecho a protección de la salud en la mencionada reforma constitucional de diciembre de 1982.

79. El citado derecho constitucional ha sido reglamentado esencialmente por la Ley General de Salud publicada el 7 de febrero de 1984, y la cual constituye un avance considerable sobre los instrumentos jurídicos anteriores, pues significa el propósito de establecer el Sistema Nacional de Salud, cuya coordinación se encomienda a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (ahora de la Salud) en su carácter de autoridad sanitaria y de instancia administrativa especializada en salud, incluyendo este ordenamiento los medios de concertación e inducción para que los sectores social y privado participen activamente en la consolidación y funcionamiento del propio sistema, como lo señala la exposición de motivos de la iniciativa.<sup>98</sup>

80. D) Un aspecto significativo y relacionado con los tres sectores anteriores, es decir, asentamientos humanos, vivienda y salud, es el relativo a la *protección del medio ambiente*, que es esencial para proporcionar a los habitantes de la República "un medio ambiente adecuado para el desarrollo de su persona", como lo determina el artículo 45, fracción I, de la Constitución española de diciembre de 1978.<sup>99</sup>

81. Las cuestiones relativas a la ecología no pudieron ser previstas por el Constituyente de Querétaro, puesto que son productos de dos factores esenciales: el aumento de la población y el progreso tecnoló-

<sup>97</sup> Cfr. Rocha Bandala, Juan Francisco, "La evolución del derecho sanitario y el derecho de protección a la salud", en el libro citado en la nota anterior, pp. 118-119.

<sup>98</sup> Cfr. Gómez Maganda, Guadalupe, "La Ley General de Salud como instrumento hacia la sociedad igualitaria", en el volumen, *Derecho federal mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1984, tomo I, pp. 61-68.

<sup>99</sup> Cfr. Gálvez, Javier, "Artículo 45, fracción I", en el libro editado por Fernando Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1980, pp. 518-523.

gico, los que se acentuaron en nuestro país en los años cincuenta con motivo del enorme crecimiento demográfico y la rápida industrialización. El deterioro ecológico que se ha convertido en un problema mundial puesto que, especialmente el segundo factor, el tecnológico, ha producido una creciente y peligrosa afectación en el medio ambiente, no sólo en las grandes ciudades sino inclusive en las zonas rurales, abarcando ríos y zonas marítimas, y por ello la necesidad de convocar a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo los días 15 a 16 de junio de 1972, y que produjo una Declaración de Principios, que demuestran la preocupación internacional sobre esta materia.<sup>100</sup>

82. Se advierte en los últimos años una creciente preocupación del Estado mexicano para establecer los instrumentos jurídicos necesarios para tutelar el medio ambiente y evitar su creciente deterioro, lo que desafortunadamente no se ha logrado en la práctica sino en forma muy restringida, y al respecto podemos advertir que esta tendencia se inicia con la reforma a la base 4ª de la fracción XVI del artículo 73 de la carta federal, el 6 de julio de 1971, para extender las facultades del Consejo de Salubridad General, además de las relativas a las campañas contra el alcoholismo y las sustancias nocivas, a *aquellas para prevenir y combatir la contaminación ambiental*.

83. Posteriormente se tomaron otras medidas legislativas entre las cuales podemos mencionar la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental publicada el 23 de marzo de 1973, y varios reglamentos. Además, se han establecido organismos para el cumplimiento de las citadas disposiciones, como la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente en la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia creada por decreto de 29 de enero 1972, y la Comisión intersecretarial de Saneamiento Ambiental, establecida por decreto de 25 de agosto de 1978.<sup>101</sup>

84. El interés del gobierno federal por los problemas ambientales se advierte en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, publicadas el 29 de diciembre de 1982, por las cuales, las funciones que en esta materia correspondían a las secretarías de Salubridad y Asistencia (ahora de Salud) y de Asentamientos Humanos, se confi-

<sup>100</sup> Cfr. Cabrera Acevedo, Lucio, *El derecho de protección al ambiente*, México, UNAM, 1981, pp. 97-106, y las recomendaciones de la Conferencia de Estocolmo, pp. 109-115. *Id.* "El derecho humano a gozar de un ambiente sano. Derecho sustantivo y derecho procesal del medio ambiente en México", en la obra *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, México, Porrúa, 1984, pp. 225-237.

<sup>101</sup> Cfr. Cabrera Acevedo, Lucio, *El derecho de protección al ambiente, cit.*, nota anterior, pp. 83-89.

rieron a la nueva Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a la que corresponden esencialmente, formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología (artículo 37, fracción I, de la citada Ley, en su texto reformado).

## VII. EL RÉGIMEN ECONÓMICO

85. El Constituyente de Querétaro introdujo en el artículo 27 de la carta federal varias disposiciones que constituyen el inicio de una regulación de los complejos factores económicos del país, y que posteriormente fueron desarrollados por el órgano revisor de la propia ley fundamental,<sup>102</sup> para encauzar el desarrollo económico del país, muy acelerado a partir de los años cuarenta y que se sostuvo cuando menos tres décadas de manera impresionante, por lo que fue calificado como el "milagro mexicano",<sup>103</sup> pero que ha desembocado en la profunda crisis que actualmente nos afecta.

86. Como se trata de una materia muy compleja y sin el propósito de ser exhaustivos, podemos dividir nuestro superficial análisis en varios aspectos: a) en primer término en el concepto de propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas de nuestro territorio y el derecho de propiedad privada como una función social; b) la protección de los recursos naturales; c) la intervención y la rectoría económicas del Estado; d) el régimen de economía mixta.

87. A) *La propiedad originaria de la nación y la propiedad privada como función social.* Este es uno de los aspectos en los cuales el Constituyente de Querétaro estableció un cambio sustancial respecto del régimen de la propiedad pública y privada regulada por la carta federal de 5 de febrero de 1957.

88. En efecto, en consonancia con el sistema económico liberal adoptado por nuestra ley suprema anterior, su artículo 27 consagró la propiedad privada como uno de los derechos esenciales de la persona humana, y así lo destacaron los constitucionalistas más distinguidos de la

<sup>102</sup> Cfr. Cuadra, Héctor, "Las vicisitudes del derecho económico a partir de 1917", en el volumen *Estudios de derecho económico*, II, reimpresión, México, LINAM, 1980, pp. 115-117; Witker, Jorge, "La función del Estado en la economía (El nuevo derecho constitucional económico de la Constitución mexicana)", en el volumen *Nuevo derecho constitucional mexicano*, cit. supra nota 45, pp. 67-72.

<sup>103</sup> Cfr., la obra clásica de Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, trad. de Clementina Zamora, 9a. ed., México, Siglo XXI, especialmente pp. 57-127. Solís, Leopoldo, "La política económica y el nacionalismo mexicano", en su libro *Alternativas para el desarrollo*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1980, pp. 27-46.

época, y como se dispuso en ese precepto, los particulares no podían ser privados de su propiedad sino por causa de utilidad pública *previa indemnización*.<sup>104</sup>

89. Este derecho de propiedad que sólo estaba limitado por la utilidad pública, implicaba la libre disposición de los bienes sólo en beneficio del interés de los titulares, y trajo consigo, por una parte, la creación de los enormes latifundios y el despojo de las comunidades agrarias, pero además la apropiación de los recursos naturales de manera predominante por parte de particulares y empresas extranjeras, especialmente norteamericanos, pero también por europeos: ingleses, franceses, españoles y en menor proporción, alemanes, que monopolizaron los ferrocarriles, las minas, el comercio, la industria, y en la última etapa del régimen porfirista, también los hidrocarburos.<sup>105</sup>

90. Esta situación tan favorable a las inversiones extranjeras pero particularmente perjudicial para nuestros recursos naturales, se advierte con mayor claridad en cuanto a la minería y los hidrocarburos, estos últimos de explotación más reciente, puesto que la legislación expedida por el gobierno del general Díaz, al propiciar dichas inversiones, cedió el uso y la propiedad del subsuelo a los propietarios de los terrenos respectivos; contrariando nuestra tradición patrimonialista que se originó en la época colonial.<sup>106</sup>

91. Por ello, uno de los valores esenciales que postuló el Constituyente de Querétaro fue el rescate del dominio de la nación, es decir, del Estado mexicano, sobre el territorio nacional; impuso a la propiedad privada una función social, y estableció el dominio directo sobre todos

<sup>104</sup> Al texto original del artículo 27 de la carta federal de 1857 se le adicionó por reformas de 25 de septiembre de 1873, la disposición de que "Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí, bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución". Sobre el alcance de este precepto, pueden consultarse entre otros, Lozano José María, *Tratado de los derechos del hombre*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Compañía, 1876, pp. 385-391; Montiel y Duarte, Isidro, *Estudio sobre garantías individuales*, México, Imprenta del Gobierno, en Palacio, 1873, pp. 499-519, ambos libros reimpresos en facsimil, por Editorial Porrúa, México, 1972; Madrid, Hurtado, Miguel de la, *El pensamiento económico en la Constitución mexicana de 1857*, 2a. ed., México, Porrúa, 1982, pp. 101-148.

<sup>105</sup> Cfr. Nicolau D'Olwer, Luis, "Las inversiones extranjeras", en la obra *Historia moderna de México. El porfiriato. La vida económica*, tomo II, México, Editorial Hermes, México, 1965, pp. 973-1185.

<sup>106</sup> Entré estos ordenamientos pueden citarse el Código de Minería, de 1884; las leyes mineras de 1892 y 1909 y la ley petrolera de 1901. Cfr. Madrazo, Jorge, "Algunas consideraciones en torno al régimen de la propiedad en México, desde la perspectiva constitucional", en la obra *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, México, Porrúa, 1984, pp. 535-536.

los minerales o sustancias cuya naturaleza fuera distinta de los componentes de los terrenos, incluyendo el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.<sup>107</sup>

92. Los aspectos esenciales de esta nueva concepción del derecho de propiedad se consignan en el tercer párrafo del texto original del citado artículo 127, en cuanto dispone que:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, *para hacer una distribución equitativa* de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

93. Este precepto, como el contenido en el párrafo anterior, según el cual la propiedad privada no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y *mediante indemnización* (tomando en cuenta que el artículo 27 de la Constitución de 1857 requería que la indemnización fuese *previa*), determinó el fundamento constitucional regulado por la Ley de Expropiación, promulgada el 23 y publicada el 25 de noviembre de 1936, para expropiar y nacionalizar<sup>108</sup> tanto los hidrocarburos en 1938, como la banca privada en 1982, tomando en cuenta, además, que el artículo 20 de la citada Ley autoriza el pago de la indemnización co-

<sup>107</sup> En la parte relativa del texto original del artículo 27 de la carta federal de 1917 se estableció: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, *corresponde originariamente a la Nación*, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la *propiedad privada*. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y *mediante indemnización*. La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de *imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público*, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. . . Corresponde a la Nación el *dominio directo* de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas; de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos, los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos. . ."

<sup>108</sup> Sobre la diferencia entre expropiación y nacionalización, *cfr.* Katzarov, K., *Teoría de la nacionalización. El Estado y la propiedad*, trad. de Héctor Cuadra, México, UNAM, 1963. Sobre el derecho mexicano, apéndice del propio Héctor Cuadra, Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 6a. ed., México, Porrúa, 1974, tomo II, pp. 273-276.

rrespondiente en la forma y plazos que determine la autoridad expropiante, siempre que no excedan un periodo de diez años.<sup>109</sup>

94. B) *La protección de los recursos naturales.* Con apoyo en la precisa declaración del Constituyente respecto a la propiedad originaria del Estado mexicano sobre tierras y aguas y el dominio directo sobre el subsuelo, las diversas modificaciones posteriores del propio artículo 27 de la Constitución federal han tenido por objeto la protección de nuestros recursos naturales (que en el pasado habían quedado en poder mayoritario de extranjeros), y preservar otros recursos que derivan del progreso tecnológico.

95. Podemos señalar al respecto que la modificación al párrafo sexto del mencionado artículo 27 constitucional el 9 de noviembre de 1940, tuvo por objeto esencial, con posterioridad a la expropiación de la industria petrolera decretada por el presidente Cárdenas el 18 de marzo de 1938, determinar la explotación directa de los hidrocarburos por parte del Estado mexicano, pues se prohibieron las concesiones. La ley reglamentaria de dicho artículo en el ramo del petróleo, de 3 de mayo de 1941, determinó en esa época la forma en que el propio Estado llevaría a efecto dicha explotación directa.<sup>110</sup>

96. Los siguientes pasos adelante implicaron la nacionalización de las *energías eléctrica y nuclear*, por reformas de 29 de diciembre de 1960 y 6 de febrero de 1975, respectivamente, el mencionado párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución federal; en el primer supuesto cuando tenga por objeto la prestación del servicio público, y en el segundo, se abarca también el aprovechamiento de los combustibles nucleares inclusive con otros propósitos, y además con la declaración categórica de que *el uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos*.

97. Finalmente, podemos señalar la reforma constitucional de 6 de febrero de 1976 al párrafo octavo del referido artículo 27 de la carta federal, con el propósito de proteger nuestros recursos marinos a través del establecimiento de la *zona económica exclusiva* de doscientas millas náuticas, la que está relacionada con los debates y las propo-

<sup>109</sup> El citado artículo 20 de la Ley de Expropiación dispone: "La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un periodo mayor de diez años", *cfr.* Serra Rojas, Andrés, *op. ulf. cit.*, tomo II pp. 253-257.

<sup>110</sup> En la citada reforma de 1940 se adicionó el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, con la siguiente disposición: "Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos".

siones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.<sup>111</sup>

93. C) *La intervención y la rectoría económica del Estado.* A partir de los años cuarenta, el crecimiento acelerado de la economía mexicana, especialmente en el terreno industrial,<sup>112</sup> produjo en el derecho constitucional varias modificaciones que incorporaron atribuciones de intervención del Estado mexicano, en particular a la administración pública, a fin de promover y encauzar el progreso económico y dirigirlo de acuerdo con las políticas del desarrollo que entonces se consideraron adecuadas.

99. En el texto original de los artículos 27 y 28 de la Constitución federal descubrimos el fundamento inicial para el desarrollo de la legislación económica. Por lo que respecta al segundo de dichos preceptos, su primera parte está redactada, con algunas adiciones, en forma similar al precepto del mismo número de la carta federal de 1857, el que pretendía impedir los monopolios y tutelar la libre concurrencia en el mercado.<sup>113</sup> No obstante, el Constituyente de Querétaro agregó un segundo párrafo en el cual se estableció que la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración y acaparamiento de artículos de consumo necesario para 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.*<sup>114</sup>

<sup>111</sup> La adición al artículo 27 constitucional preceptúa: "La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a *doscientas millas náuticas*, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulta necesario, mediante acuerdo con estos Estados". Cfr., Székely, Alberto, "La soberanía permanente de México sobre sus recursos marinos", en el libro editado por Alonso Gómez Robledo, *La soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales*, México, UNAM, 1970, pp. 157-173.

<sup>112</sup> Cfr. Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*; Solís, Leopoldo, *Alternativas para el desarrollo*, ambos citados *supra* nota 103, pp. 57-80, 89-104, respectivamente.

<sup>113</sup> El citado artículo 28 de la carta federal de 1857 estableció: "No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora". Cfr. Carrillo Flores, Antonio. "El concepto de la economía mixta", en el libro *Nuevo derecho constitucional mexicano*, cit., *supra* nota 45, p. 83.

<sup>114</sup> Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, cit., *supra* nota

100. Dos leyes reglamentarias de este precepto, la primera el 18 de agosto de 1931 y la vigente, el 25 de agosto de 1934, con varias reformas posteriores, conocidas como leyes de monopolios, expedidas en realidad con el propósito más amplio de regular la distribución de bienes y servicios, especialmente los considerados de *consumo necesario*, con la facultad de imponerles *precios máximos*, han complementado este capítulo (artículos 7º y 8º de dicho ordenamiento).<sup>115</sup>

101. En esta dirección, debemos destacar la participación activa del Ejecutivo Federal en la regulación del mercado de los productos de consumo necesario a los calificados como de primera necesidad, a través de empresas u organismos públicos creados con el propósito de adquirir este tipo de artículos, regular su almacenamiento y promover su distribución; empresas u organismos como el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias (ley de 30 de junio de 1938); Sociedad Nacional Distribuidora y Reguladora (ley de 3 de mayo de 1941); la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (acuerdo presidencial de 25 de marzo de 1951); y finalmente, la actual Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) (decreto de 12 de abril de 1965).

102. Una nueva etapa se advierte con la expedición de la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, promulgada y publicada el 30 de diciembre de 1950 y el Reglamento de varios de sus artículos, de 9 de enero de 1951; que establecieron un sistema para regular la producción y distribución de mercancías y de servicios, no solamente de consumo necesario o de primera necesidad, sino inclusive aquellos que se consideraban esenciales o importantes para la economía nacional, incluyendo, por supuesto, la fijación de precios máximos para determinados artículos.<sup>116</sup>

103. Este crecimiento de la intervención del Ejecutivo Federal en la regulación del mercado de bienes y servicios, además del apoyo del citado artículo 28 de la carta federal, se recoge en la adición de un segundo párrafo al artículo 131 de la misma ley suprema<sup>117</sup> de fecha

60, pp. 405-406; Pueblita Pelisio, Arturo, *Elementos económicos de las Constituciones de México*, México, Limusa, 1982, pp. 120-130.

<sup>115</sup> En la parte relativa de la exposición de motivos de la ley de monopolios de 1934 se expresó: "Es innegable que cada vez con mayor fuerza se siente la *necesidad de la intervención del Estado en la economía de los países*, a fin de dirigirla mediante normas adecuadas e impedir que el libre juego de los intereses particulares lesione los más altos de la sociedad..."

<sup>116</sup> Cfr. Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, cit., supra nota 108, tomo II, pp. 300-310.

<sup>117</sup> El primer párrafo del artículo 131 de la carta federal, tal como fue consagrado originalmente, con la reforma de 1974 para suprimir la referencia a los terri-

28 de marzo del citado año de 1951, que autorizó al Congreso de la Unión para delegar facultades legislativas al mismo Ejecutivo, para establecer medidas con objeto de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o para realizar cualquier otro propósito en beneficio del propio país, en especial a través de la fijación o modificación de tarifas de importación o exportación o las de restricción o prohibición del ingreso, salida o el tránsito por el territorio nacional, de productos, artículos y efectos.<sup>118</sup>

104. Esta evolución, que es mucho más compleja, pero de la cual sólo proporcionamos algunos rasgos esenciales,<sup>119</sup> ha desembocado en las recientes reformas de diciembre de 1982 a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución federal, que deben considerarse como un verdadero *capítulo económico* de la carta fundamental, aun cuando se les hubiese situado, tal vez por razones de premura, en el capítulo relativo a las llamadas "garantías individuales", en realidad, derechos humanos de carácter individual, y algunos de naturaleza social como los contenidos en los artículos 3º y 27, entre otros.<sup>120</sup>

torios federales, dispone: "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117".

<sup>118</sup> El segundo párrafo del propio artículo 131, adicionado en 1951, establece: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir o para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o para realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida". Cfr. Pueblita Pelisio, Arturo, *Elementos económicos*, cit., supra nota 114, pp. 152-158.

<sup>119</sup> Algunos sectores de la compleja regulación de los factores económicos pueden consultarse en el estudio de Pérez Duarte y Noroña, Alicia Elena, *El derecho ante los problemas socioeconómicos de México (energéticos y alimentos)*, México, UNAM, 1982.

<sup>120</sup> Son varias las Constituciones contemporáneas que regulan los factores económicos en capítulos específicos, y entre ellas podemos mencionar a la Constitución española de 1978, título VII. "Economía y Hacienda", artículos 128-136; la carta portuguesa de 1976, reformada en 1982, parte II "Organización económica", artículos 80-110; y varios ordenamientos latinoamericanos, entre los cuales podemos mencionar las Constituciones de Brasil, de 1967-1969, título III "Del orden económico y social", artículo 160-175; de Ecuador de 1978, título III "De la economía", artículos 45-55; de Perú, de 1979, título III, "Del régimen económico", artículos 110-

105. Debido a la grave crisis económica y financiera que se acentuó en nuestro país (como en varios otros de Latinoamérica), en el año de 1982 se consideró necesario consagrar de manera expresa un conjunto de facultades que ya se habían realizado por el Ejecutivo Federal al intervenir y particularmente, al dirigir, la actividad económica del país, con apoyo en los artículos 27, 28 y 131 de la Constitución Federal, que hemos mencionado con anterioridad.<sup>121</sup>

106. El aspecto más sugestivo de las recientes reformas al citado artículo 25 de la carta federal se refiere a la institución que se califica como *rectoría económica del Estado* a que no obstante las inquietudes que despertó en algunos sectores empresariales, no implica una innovación sustancial, pues dicha rectoría se encontraba implícita en varios preceptos constitucionales (ver *supra* párrafo 172) y además se ejerció cada vez con mayor vigor en los últimos años.<sup>122</sup>

107. De acuerdo con el citado artículo 25 de la carta federal, la referida rectoría se ha establecido para garantizar que el desarrollo nacional tenga carácter *integral*, que se fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y del empleo, así como 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 nuestra Constitución. Para estos fines, el propio Estado debe planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional y llevar a efecto la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la ley fundamental.<sup>123</sup>

108. D) *El régimen de economía mixta.* Otra de las instituciones consagradas por el mencionado artículo 25 es el relativo a la *economía mixta*.

109. No resulta sencillo establecer un concepto, así sea descriptivo, de la llamada economía mixta, que también se suele calificar como "economía de mercado", y que se contrapone al sistema centralmente planificado de los ordenamientos socialistas, pues este último implica la titularidad de los instrumentos de producción por parte de los or-

160; y de Panamá, 1972, reformada en 1983, título X, "La economía nacional", artículo 277-293.

<sup>121</sup> Cfr. Valadés, Diego, "La reforma social de la Constitución", y Witker, Jorge, "La función del Estado en la economía", en el libro *Nuevo derecho constitucional mexicano, cit., supra* nota 45, pp. 11-13, 68-72, respectivamente.

<sup>122</sup> Cfr. Valadés, Diego, *op. ult. cit.*, pp. 13-16.

<sup>123</sup> Cfr. Noriega Cantú, Alfonso, *La reforma de los artículos 25 y 26 de la Constitución, cit., supra* nota 45, pp. 126-133.

ganismos públicos; si bien ambos sistemas se han aproximado en los últimos años como lo demuestran los ejemplos más notorios de Hungría y de la República Popular China.<sup>124</sup>

110. La regulación de la economía mixta o de mercado se desarrolló en forma dinámica en la segunda posguerra, pero sólo en época reciente se ha elevado a categoría constitucional por las cartas expedidas o reformadas en las últimas dos décadas, y como ejemplos europeos, pero próximos a nuestros ordenamientos, podemos mencionar a los artículos 80, 85 y 89 de la Constitución portuguesa de 1976 reformada en 1982<sup>125</sup> y a la carta española de diciembre de 1978, particularmente en sus artículos 38 y 128,<sup>126</sup> pues dichos preceptos consagran la libertad de la empresa en el marco de la economía de mercado.

111. Estos principios se han introducido en los textos de las cartas constitucionales promulgadas o modificadas en los últimos años, y en esta dirección podemos señalar el artículo 32 de la Constitución colombiana reformada en esta materia en el año de 1968;<sup>127</sup> los artículos 45

<sup>124</sup> Sobre la comparación en la regulación jurídica de ambos sistemas económicos, occidental y socialista, *cfr.* Johnson, Edward L., "Economía. El derecho regulador de la economía", en la obra dirigida por C. D. Kerning, *Marxismo y democracia. Enciclopedia de conceptos básicos. Derecho 2*, trad. de Agustín Alonso Fernández, Madrid, Ediciones Rioduero, 1975, pp. 47-56.

<sup>125</sup> Como ejemplo podemos transcribir el artículo 85, en el cual se dispone: "*Empresas privadas*. 1. El Estado fiscaliza el respeto de la Constitución y de la ley por las empresas privadas y protege las pequeñas y medianas empresas, económica y socialmente viables. 2. El Estado puede intervenir transitoriamente en la gestión de las empresas privadas para asegurar el interés general y los derechos de los trabajadores, en los términos definidos por la ley. 3. La ley definirá los sectores básicos en los cuales está prohibida la actividad de las empresas privadas y de otras entidades de la misma naturaleza".

<sup>126</sup> El artículo 38 establece: "Se reconoce la *libertad de empresa* en el marco de la *economía de mercado*. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y en su caso, de la *planificación*. A su vez, el inciso 2 del diverso artículo 128 establece: "Se reconoce la *iniciativa pública en la actividad económica*. Mediante ley se podrá reservar el sector público *recursos o servicios esenciales*, especialmente en caso de *monopolio* y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general". *Cfr.* Cazorla Prieto, Luis Ma. "Artículos 38 y 128", en la obra *Comentarios a la Constitución*, *cit.*, *supra* nota 99, pp. 466-472, 1345, 1355; Alzaga, Oscar, *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Madrid, Ediciones El Foro, 1978, pp. 305-309, 775-784, y Morli, Massimo, "Aspectos esenciales de la relación entre Estado y economía en una Constitución de la crisis", en el libro dirigido por Alberto Fredieri y Eduardo García de Enterría, *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1980, pp. 363-407.

<sup>127</sup> El primer párrafo del citado artículo 32 dispone: "Se garantizan la *libertad de empresa* y la *iniciativa privada* dentro de los límites del bien común, pero la *dirección general de la economía estará a cargo del Estado*. Éste intervendrá por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados para racionalizar y planificar la economía a

y 46 de la Constitución de la República de Ecuador aprobada por referéndum de enero de 1978;<sup>128</sup> artículos 112 y 115 de la carta fundamental del Perú, promulgada en julio de 1979 y con vigencia a partir del mismo mes de 1980;<sup>129</sup> el artículo 277 de la Constitución panameña de 1972, modificada sustancialmente en 1983.<sup>130</sup>

112. Como puede observarse de la descripción anterior, el funcionamiento de la economía mixta o de mercado se ha regulado en los países occidentales, primero en la legislación ordinaria y últimamente también en el texto de varias cartas fundamentales, con diversos matices que derivan del grado de intervencionismo estatal y de los distintos sectores que realizan actividad empresarial. En virtud de la imprecisión del término, se ha creado en la doctrina alemana una denominación que destaca la tendencia cada vez más amplia de la dirección estatal de las actividades económicas. Nos referimos a la expresión "económica social de mercado" (*Soziale Marktwirtschaft*);<sup>131</sup> la que fue acogida de manera expresa por el artículo 115 de la Constitución peruana de 1979.<sup>132</sup>

fin de lograr el desarrollo integral...". Cfr. Sáchica, Luis Carlos, *Constitucionalismo colombiano*, 7a. ed., Bogotá, Temis, pp. 235-260.

<sup>128</sup> El mencionado artículo 45 establece: "La organización y funcionamiento de la economía debe responder a los principios de *eficiencia* y *justicia social*, a fin de asegurar a todos los habitantes una existencia digna, permitiéndoles, al mismo tiempo, iguales derechos y oportunidades frente a los medios de producción y de consumo. El desarrollo, en el sistema de *economía de mercado*, propende al incremento de la producción y tiende fundamentalmente a conseguir un proceso de mejoramiento y progreso integral de todos los ecuatorianos. La acción del Estado tiene como objetivo hacer equitativa la distribución del ingreso y de la riqueza en la comunidad. Se prohíbe, y la ley reprime, cualquier forma de *abuso del poder económico*, inclusive las uniones y agrupaciones de empresas que tiendan a dominar los mercados nacionales, a eliminar la competencia o a aumentar arbitrariamente los lucros".

<sup>129</sup> Los artículos 112 y 115 de la citada ley fundamental establecen: "El Estado garantiza el *pluralismo económico*. La economía nacional se sustenta en la coexistencia democrática de diversas formas de propiedad y de empresa. Las empresas estatales, privadas, autogestionarias, comunales y de cualquier otra modalidad actúan con la personería jurídica que la ley señala de acuerdo con sus características". "*La iniciativa privada es libre*. Se ejerce en una *economía social de mercado*. El Estado estimula y reglamenta su ejercicio para armonizarlo con el interés social".

<sup>130</sup> El mencionado artículo 277 preceptúa: "*El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares*; pero el Estado las orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará, según las necesidades sociales y dentro de las normas del presente título, con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de habitantes del país. *El Estado planificará el desarrollo económico y social*, mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinará la ley".

<sup>131</sup> Cfr. Morisi, Massimo, *Aspectos esenciales de la relación entre el Estado y la economía*, cit., supra nota 126, pp. 395-400.

<sup>132</sup> Dicho precepto fue transcrito en la nota 129.

113. El citado artículo 25 de la Constitución federal mexicana, al recoger la evolución mencionada en los párrafos anteriores, deslinda los campos de competencia de los diversos sectores que realizan actividades empresariales, que según el propio precepto, son de tres categorías; *público, social y privado*,<sup>133</sup> separación que, con diversos matices, también establecen otros ordenamientos constitucionales latinoamericanos, y podemos citar como ejemplos el artículo 46 de la carta ecuatoriana de 1978, el cual señala cuatro sectores: público, de economía mixta, comunitario y privado; el 112 de la ley suprema peruana de 1979 clasifica las empresas en: estatales, privadas, cooperativas, autogestorias y comunales.

114. El mismo artículo 25 de nuestra carta federal distribuye las actividades que los tres sectores mencionados, al determinar que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las *áreas estratégicas* señaladas por el artículo 28 de la misma carta fundamental, es decir: acuñación de moneda; correos; telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisiones 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.

115. Ambos preceptos fundamentales, 25 y 28, señalan también otras áreas de actividad económica, que se califican de *prioritarias*, en las cuales implícitamente el sector público asume una función predominante, y de acuerdo con la legislación ordinaria, puede incorporar o asociar a los sectores privados y social.<sup>134</sup> Respecto del que se considera sector social (ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades y empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores), el penúltimo párrafo del propio artículo 25 constitucional dispone que la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de su actividad económica; y en relación con el sector privado, el último párrafo de dicho precepto establece

<sup>133</sup> El párrafo tercero del mencionado artículo 25 consagra, además, de manera implícita, el concepto de "economía social de mercado", en cuanto dispone: "Al desarrollo económico nacional concurrirán, con *responsabilidad social*, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación".

<sup>134</sup> El párrafo sexto del referido artículo 25 constitucional establece: "Bajo criterio de *equidad social y productividad* se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente".

que su actividad económica será alentada y protegida por la ley, la que debe proveer las condiciones para que contribuya al desarrollo económico nacional.<sup>185</sup>

### VIII. LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

116. La planificación es una institución que está estrechamente vinculada con el régimen económico, ya sea de economía mixta o de mercado, o bien centralmente planificada, así como con la dirección o rectoría del Estado; pero también se ha extendido al sector social, para abarcar una programación general de las actividades que debe realizar o encauzar el Estado contemporáneo.

117. Como ocurre con otros conceptos relacionados con la vida social, es complicado pretender una idea, así sea aproximada, de la planificación contemporánea, por lo que podemos utilizar la penetrante definición elaborada por el destacado científico social argentino, pero residente en México, el profesor Marcos Kaplan, en cuanto afirma que, por planificación debe entenderse:

el conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales, por los cuales los sujetos, agentes, grupos, estructuras, comportamientos y movimientos, que constituyen la sociedad y contribuyen a modificarla y desarrollarla, son controlados de modo consciente e integrados en la totalidad, de modo tal que se pueda diseñar, dominar y conformar el provenir de ésta en un sentido determinado.<sup>186</sup>

118. La planificación se vincula estrechamente con el nacimiento del Estado social de derecho, puesto que la intervención de la autoridad pública en las diversas actividades sociales, y particularmente las de carácter económico, hizo surgir la necesidad de programarlas con objeto de lograr los fines de justicia social que persigue, y por supuesto, este imperativo se advierte con mayor fuerza en los ordenamientos socialistas inspirados en el modelo soviético, y por ello la planificación se introdujo primeramente en estos últimos.<sup>187</sup>

<sup>185</sup> Cfr. Carrillo Flores, Antonio, "El concepto de la economía mixta", y Witker, Jorge, "La función del Estado en la Economía", ambos en el libro *Nuevo derecho constitucional mexicano*, cit., supra nota 45, pp. 81-93 y 72-79, respectivamente.

<sup>186</sup> "Planeación y cambio social", en el libro *Nuevo derecho constitucional mexicano*, cit., supra nota 45, p. 149.

<sup>187</sup> Como ejemplo podemos citar lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución de la URSS de 1977, ordenamiento que reitera preceptos anteriores y que han servido de modelo a los restantes países socialistas: "La economía de la URSS constituye un conjunto único que comprende todos los eslabones de la producción

119. Esta necesidad de la planeación o programación se advierte en los textos constitucionales de las cartas fundamentales europeas surgidas en los primeros años de la posguerra, como se ha señalado respecto a la Constitución italiana de 1947, artículo 41, párrafo tercero;<sup>138</sup> ley fundamental de la República Federal de Alemania, de 1949, artículo 109.3,<sup>139</sup> y posteriormente en el artículo 34, apartado 5, de la carta francesa de 1958.<sup>140</sup>

120. Tales principios fueron acogidos, en forma muy amplia, por la Constitución portuguesa de 1976, reformada en 1982, la que dedica todo su título III a la planificación (artículos 91 a 95),<sup>141</sup> y en forma más sintética, por la Constitución española de diciembre de 1978, en su artículo 131.<sup>142</sup>

social, de la distribución y el intercambio en el territorio del país. *La economía se dirige sobre la base de los planes estatales de desarrollo económico y social*, teniendo en cuenta los principios sectorial y territorial y conjugando la administración centralizada con la autonomía y la iniciativa económica de las empresas, complejos y otras entidades. Por ello se utiliza activamente la autogestión financiera, el beneficio, el costo y otros resortes e incentivos económicos". Si bien se advierte una tendencia hacia la flexibilidad en la planeación soviética, especialmente en los últimos años, y de acuerdo con el precepto transcrito, para el destacado constitucionista francés Hauriou, André, dicho sistema soviético de planificación se ha caracterizado hasta sus modificaciones recientes como total, centralizada, tecnocrática, maximalista; imperativa y coercitiva, *Derecho constitucional e instituciones políticas, cit., supra* nota 29, pp. 707-709.

<sup>138</sup> En su parte conducente este precepto dispone: "...La ley determina los programas y los controles oportunos para que la actividad económica pública y privada pueda orientarse y coordinarse con los fines sociales".

<sup>139</sup> Según esta disposición: "Por ley federal que requiere la aprobación del Consejo Federal podrán fijarse principios de validez conjunta para la Federación y las entidades federativas en lo que atañe al derecho presupuestario, a una economía presupuestaria que tenga en cuenta las exigencias coyunturales y a una *planificación financiera* de varios años de duración".

<sup>140</sup> Dicho precepto establece en lo conducente: "Artículo 34. La Ley se vota por el parlamento y fija las normas que conciernen a: ....*Leyes de Planeación que determinan los objetivos de acción económica y social del Estado*".

<sup>141</sup> Los principios generales de la planificación portuguesa están contenidos en el artículo 91 de la carta fundamental, en el cual se establece: "1. La organización económica y social del país debe ser orientada, coordinada y disciplinada por el Plan, 2. El Plan debe garantizar el desenvolvimiento armónico de los sectores y regiones, la utilización eficiente de las fuerzas productivas, la justa distribución individual y regional del producto nacional, la coordinación de la política económica con la política social, educativa y cultural, la preservación del equilibrio ecológico, la defensa del ambiente y la calidad de vida del pueblo portugués". Cfr. Gomes Canotilho, J. J. y Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa. Anotada*, Coimbra, Coimbra editora, 1980, pp. 221-225.

<sup>142</sup> El referido artículo 131 preceptúa: "1. El Estado, mediante ley, podrá *planificar la actividad económica general* para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. 2. El Gobierno elaborará

121. La tendencia hacia la constitucionalización de los lineamientos esenciales de la planificación, de manera preferente en el régimen económico, se advierte en las cartas fundamentales de varios países latinoamericanos,<sup>143</sup> y al respecto podemos citar como ejemplos los artículos 32, de la Constitución colombiana; 89 de la venezolana; 111 de la carta peruana y 277 de la ley suprema panameña.<sup>144</sup>

122. Por lo que se refiere a nuestro país, se realizaron numerosos intentos de planificar las actividades económicas y sociales. Entre ellos se pueden citar, en vía de ejemplo, la Ley sobre Planeación General de la República de 12 de julio de 1930; los dos planes sexenales (1934-1939 y 1941-1946); el proyecto de Ley Federal de Planeación de 1963, así como algunos otros ensayos similares, hasta llegar al Plan Global de Desarrollo de 1980-1982, que pretendía superar la concepción tradicional de la planificación económica, para integrar todos los aspectos de la vida social.<sup>145</sup>

los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley". Cfr. Cazorla Prieto, Luis María, "Artículo 131", en la obra *Comentarios a la Constitución*, y Alzaga, Oscar, *La Constitución española de 1978*, ambos libros citados *supra* nota 126, pp. 1373-1383 y 791-795, respectivamente.

<sup>143</sup> Para el desarrollo de la institución en nuestro Continente, cfr. Kaplan, Marcos, *Sociedad, política y planificación en América Latina*, México, UNAM, 1980, especialmente pp. 10-52.

<sup>144</sup> En la parte relativa, el artículo 32 de la Constitución colombiana dispone que el Estado: "intervendrá por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral". El artículo 111 de la carta peruana de 1979 establece: "El Estado formula la política económica y social mediante planes de desarrollo que regulan la actividad del Sector Público y orientan en forma concertada la actividad de los demás sectores, la planificación una vez concertada es de cumplimiento obligatorio". El segundo párrafo del artículo 277 de la Constitución panameña preceptúa: "...El Estado planificará el desarrollo económico y social, mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinará la ley", y finalmente, la carta venezolana de 1961 dispone en su artículo 98: "El Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país". Sobre este último precepto, cfr., Brewer Carías, Allan R., "La planificación del desarrollo económico y social en Venezuela", en el volumen *Estudios de derecho económico*, IV, México, UNAM, 1983, pp. 7-44.

<sup>145</sup> Respecto al desarrollo histórico de los ensayos de planificación en México, cfr. Ceceña Cervantes, José Luis, *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (El Caso de México)*, México, UNAM, 1983, pp. 51-235; García Ramírez, Sergio, "Naturaleza jurídica de los planes nacionales, globales e institucionales", en el libro editado por la Secretaría de Programación

123. Toda esta evolución culminó con la reforma al artículo 26 de la Constitución federal en diciembre de 1982, que elevó a nivel fundamental los lineamientos de la planeación democrática, de manera congruente con el sistema de democracia social (ver *supra* párrafos 7 a 20), precepto que sirvió de fundamento para la expedición de la Ley de Planeación, promulgada el 30 de diciembre de 1982 y publicada el 5 de enero de 1983.

124. Por otra parte, la planeación introducida en el texto constitucional se califica como democrática, lo que significa que pertenece a la categoría de la *planificación indicativa*, la que de acuerdo con la doctrina sólo es obligatoria e imperativa para los órganos de gobierno y de la administración centralizada y descentralizada que la establecen, pero que requiere de la voluntad de los diversos sectores sociales, con los cuales se *concierta* su incorporación al plan respectivo.<sup>146</sup>

## IX. CONCLUSIONES

125. De acuerdo con las reflexiones anteriores, podemos llegar a las siguientes conclusiones, expresadas de manera sintética:

126. *Primera.* La Constitución federal mexicana de 5 de febrero de 1917 debe considerarse como un documento de transición entre el sistema clásico individualista y liberal de la carta anterior de 1857 y las tendencias socializadoras que se manifestaron en la primera posguerra, con el mérito indiscutible de haber sido la primera que incorporó en su texto a los derechos sociales de los trabajadores y los campesinos, adelantándose a otras leyes fundamentales, como la Alemana de Weimar, que iniciaron el llamado constitucionalismo social.

127. *Segunda.* A través de las diversas reformas y modificaciones elaboradas de manera paulatina por el órgano revisor a partir de la vigencia de la propia Constitución de 1917, se incorporan, de acuerdo con los cambios económicos y sociales de nuestro país, los diversos instrumentos jurídicos que configuran a la democracia social, la que obtiene su consagración en las cartas fundamentales expedidas al concluir la Segunda Guerra Mundial.

y Presupuesto, *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa, 1981, pp. 35-37.

<sup>146</sup> Cfr. Gordillo, Agustín, *Introducción al derecho de la planificación*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1981, pp. 39-65; Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, "Los problemas jurídicos suscitados por la planificación económica y social", en la obra *Problèmes contemporains de droit comparé*, Tokio, Institut Japonais de droit comparé, Université Chuo, tomo I, 1962, pp. 413-443.

128. *Tercera*. Dicha democracia social, que tiene su expresión normativa formal en el llamado Estado social de derecho o Estado de bienestar, implica la intervención del Estado en las diversas actividades económicas, sociales, políticas y culturales, con objeto de lograr una redistribución más equitativa de bienes y servicios; establecer un régimen adecuado de seguridad social, y en general, para lograr los fines de la justicia social.

129. *Cuarta*. Tomando como punto de partido los lineamientos iniciales establecidos en los artículos 27 y 123 de la Constitución federal sobre la reforma agraria y los derechos mínimos de los trabajadores, las reformas posteriores implicaron una evolución que recoge el desarrollo del país, particularmente acelerado a partir de los años treinta, y en sus factores económicos, de los cuarenta, que elevaron a la categoría de normas fundamentales a varias instituciones que extendieron de manera considerable la intervención del Estado mexicano en numerosos campos de la vida económica y social.

130. *Quinta*. Además del progreso que se advierte en el derecho laboral y en la regulación de la reforma agraria, el camino hacia la democracia social implica en el campo de las reformas a nuestra carta federal de 1917, la consagración de un sistema de seguridad social cada vez más amplio; la regulación de los asentamientos humanos y los derechos sociales relativos a la vivienda y a la protección de la salud, incluyendo la tutela del ambiente, así como el crecimiento de la administración pública y de la justicia administrativa.

131. *Sexta*. El régimen económico, apoyado en el dominio originario de la nación sobre nuestro territorio y el directo sobre los recursos naturales, ha evolucionado de manera considerable de acuerdo con las transformaciones que ha experimentado nuestro país en los últimos decenios. Este desarrollo se ha manifestado jurídicamente en varias direcciones, entre ellas la incorporación de normas protectoras de los propios recursos naturales, incluyendo la nacionalización de los esenciales como el petróleo, la energía eléctrica y nuclear y al servicio de banca y crédito; así como el establecimiento de la zona económica exclusiva, para llegar al reconocimiento expreso, en las reformas promulgadas en diciembre de 1982, de la rectoría económica del Estado y de la economía mixta o de mercado.

132. *Séptima*. Por último, toda esta evolución hacia la democracia social ha culminado con la consagración del sistema de la planeación indicativa y democrática, a través de un Plan Nacional de Desarrollo y diversos programas sectoriales, institucionales, regionales y especia-

les, que tienen por objeto establecer los instrumentos adecuados para el desempeño de la responsabilidad del Estado mexicano sobre el desarrollo integral del país, de acuerdo con los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en nuestra Constitución federal.