

LAS RELACIONES ENTRE EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO EN MÉXICO Y EL DESENVOLVIMIENTO DEL DERECHO *

Héctor CUADRA, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

I. *Introducción*. II. *Antecedentes*. III. *La Constitución de 1917*; A) *El marco general*; B) *El régimen de la enseñanza*; C) *El régimen de la tierra*; D) *Las atribuciones del Ejecutivo en materia económica*. IV. *Otros factores de desarrollo. Los presupuestos de ingresos y egresos*. V. *Consideraciones finales*.

I. *Introducción*. El tema del desarrollo socioeconómico es uno de los tópicos más frecuentemente estudiados en nuestro tiempo. Podemos decir, sin ambages, que en los últimos veinticinco años, es decir, aquellos que van desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días, han visto en la temática de las ciencias sociales en general dos temas cardinales ocupar las preocupaciones de los estudiosos: el de la descolonización y el del desarrollo económico que, no sin razón, son enunciados casi siempre el uno junto al otro.

Los países industriales, es decir, desarrollados —y alguno de ellos superdesarrollado— coincidiendo como países colonialistas frente a los países o sociedades tradicionales,¹ subdesarrollados, que coinciden con los países colonizados, hacen ver con claridad la relación causal que existe entre un fenómeno, el colonialismo, y el otro, el atraso económico.

Las décadas de los cincuenta y, sobre todo, de los sesenta vieron, por así decirlo, virtualmente, la desaparición del fenómeno del colonialismo.²

* SECCIÓN I: B) Teoría General del Derecho y Filosofía del Derecho: 3. *Las relaciones entre el desarrollo social y económico de la sociedad y el desenvolvimiento del derecho*.

¹ Los términos de “sociedades industriales” como lo opuesto a “sociedades tradicionales” han sido, si no creados, sí definidos ampliamente por los estudios del sociólogo francés Raymond Aron.

² Una de las supervivencias anacrónicas del fenómeno del colonialismo lo vemos en

Pero no se contempló paralelamente la desaparición del atraso económico de los países del Tercer Mundo.³ ¿Quiere esto decir que, después de todo, son dos fenómenos independientes? ¡No! Simplemente que al eliminarse el aspecto político del vasallaje de un Estado sobre otro, perdura en la mayoría de los casos hasta ahora —o se implanta en términos de zonas de influencia— el aspecto económico de dicho vasallaje, continuando la misma relación causal mencionada entre la riqueza de unas naciones y el atraso de otras. En virtud de ese cambio de contenido del vasallaje, se ha acuñado un nuevo término para expresar la misma situación, que ya no es propiamente de colonialismo, sino de *dependencia*.

Por tales motivos, el problema del desarrollo socioeconómico es uno de los más agudos e importantes del mundo actual. Y en una época en que nacional e internacionalmente —como dice R. Barre—⁴ la igualdad de los hombres es el elemento central de las ideologías, el subdesarrollo expresa desigualdades intolerables en el plano moral y político.

Es significativo, pues, y digno de encomio el hecho que la Academia Internacional de Derecho Comparado haya incluido dentro de los temas que se discutirán en su VIII Congreso Internacional de Derecho Comparado, el del desarrollo económico y social en relación con el desenvolvimiento del derecho.

¿Cómo deben plantearse, metodológicamente, las relaciones entre ambos conceptos? Por medio de un principio de análisis fundamental en el estudio del desarrollo económico: el de la interacción de las estructuras económicas y las llamadas estructuras de encuadramiento, es decir, la interacción entre la infraestructura económica y las superestructuras sociales, de las que el derecho es parte integrante. Este principio puede regir tanto el análisis del desarrollo socioeconómico, en términos de avance como de retroceso. En la medida en que las diversas estructuras que componen el sistema social global sean compatibles, el desarrollo socioeconómico podrá llevarse a cabo sin obstáculos. En la medida en que existan incompatibilidades de estructura que provoquen “crisis de crecimiento” o “crisis de estructura”, el proceso de desarrollo social se verá obstaculizado o frenado.

Será pues en torno de los dos fenómenos apuntados, que girará la exposición, en el caso de esta ponencia nacional, de las relaciones entre el desarrollo socioeconómico y el desenvolvimiento del derecho. Esos fenó-

las colonias portuguesas de África, llamadas eufemísticamente “provincias de ultramar”: Angola, Mozambique, Guinea Portuguesa.

³ El término de *tercer mundo*, aplicado para definir la posición política de los países pobres respecto al resto de la comunidad internacional, no se refiere propiamente a su situación económica. Cfr. Worsley, *El Tercer Mundo*, México, Siglo XXI, 1966.

⁴ Barre, Raymond, *El desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1962, p. 9.

menos son el de la *dependencia* y el de la *compatibilidad* o *incompatibilidad* de la estructura de encuadramiento denominada *derecho*, respecto del desarrollo socioeconómico de México y su interacción.

II. *Antecedentes.* Una vez planteado el marco dentro del cual va a operar nuestro análisis, es menester en pocas palabras, explicar por qué el fenómeno de la dependencia así como el de la incompatibilidad de las estructuras de encuadramiento fueron determinantes para que México experimentara una revolución social de gran magnitud, en la segunda década de este siglo, que provocaría, a su vez, un cambio de intensidad en el fenómeno de dependencia —que sigue, sin embargo, subsistiendo— y una transformación muy importante de las estructuras de encuadramiento (sociales, políticas y mentales), dentro de las que se encuentra naturalmente el derecho, las que al modificarse se hicieron compatibles entre sí y respecto a la infraestructura, propiciando todos estos factores, el avance del país hacia un desarrollo socioeconómico manifiesto, aunque aún deficiente.

El régimen que precedió a la Revolución Mexicana de 1910 fue, en primer término, un régimen autoritario, una dictadura de cerca de treinta años del general Porfirio Díaz, con rasgos aristocratizantes, de estructura latifundista con escasa movilidad social, de características típicamente oligárquicas, con criterios políticos dictados por un gobierno extranjerizante y con una dependencia no sólo funcional sino orgánica respecto a países terceros. Todas éstas fueron las razones por las que el régimen o sistema emanado de la Revolución de 1910 y que se prolonga hasta nuestros días tuviese justamente algunas características opuestas al régimen anterior, es decir, de tendencias democráticas de corte burgués, de marcados rasgos agraristas, con gran movilidad social, de características populistas y eminentemente nacionalista.

Debe quedar claramente sentado, para la comprensión cabal del tema que nos ocupa que, en el caso de México, la ruptura con el antiguo régimen, el descontento por las contradicciones entre una necesidad de modernización y unas estructuras socioeconómicas caducas, las inquietudes políticas —pues no se puede hablar propiamente de filosofía política— de la masa del pueblo, el repudio a la dependencia, se plasmó en un documento y se hizo postulado político en la Constitución mexicana de 1917, aún vigente y considerada en su época como uno de los documentos políticos más avanzados. De esta forma fue real, lo que dicho en otras circunstancias sonaría falso. La frase *derecho y revolución* simplemente quería significar que la única posibilidad de lograr el desarrollo socioeconómico que el pueblo en armas exigía era a través de la plasmación en normas jurídicas de las exigencias de ese mismo desarrollo.

Y que solamente si esas normas, si ese derecho había sido afectado por el aire de renovación que trajo consigo la revolución social, podría servir de medio para instrumentalizar los cambios sociales exigidos.

El derecho surgido de la Revolución Mexicana tenía que convertirse de instrumento del *statu quo* social del antiguo régimen, en un factor de cambio social. Así lo entendieron los constituyentes de Querétaro, al proclamar el 5 de febrero de 1917, en esa ciudad, la Constitución mexicana, que habría de hermanar el derecho con la justicia social al hacer normas los reclamos de “tierra y libertad”, de “sufragio efectivo, no reelección” que cruzaron por todos los ámbitos del país durante los años de guerra civil.

La historia contemporánea de México se inicia con la Revolución de 1910. Todo estudio de carácter social que haga referencia al México contemporáneo, debe presuponer una valoración adecuada del antiguo régimen y del régimen revolucionario. Si estudiamos las relaciones entre el desarrollo socioeconómico y el desenvolvimiento del derecho, y hablamos del México de hoy, analizando solamente dicha interacción en los últimos —digamos— veinte años, será sin lugar a dudas un análisis incompleto, pues la relación directa y determinante entre ambos fenómenos se dio en México precisamente por el hecho mismo de la revolución social y se institucionalizó a partir de la vigencia de la Constitución mexicana de 1917. De ese momento a la fecha, las relaciones susodichas sólo se analizan en términos de matices, de intensidad y de eficacia, puesto que el presupuesto del derecho en México quedó bien establecido, el de ser un factor de cambio social, *lato sensu*. Esto constituye, sin lugar a dudas, una de las peculiaridades del régimen político mexicano.

III. *La Constitución de 1917*: A) *El marco general*. No cabe otra posibilidad de iniciar el estudio de las relaciones entre el desarrollo socioeconómico y el desenvolvimiento del derecho en México que no sea la de considerar ciertos preceptos de la Constitución Federal que constituyen precisamente la base de toda la futura estructuración socioeconómica del país y que son, a su vez, la expresión de nuevas estructuras de encuadramiento compatibles con el proceso de desarrollo nacional que **surgieron como renovación necesaria del antiguo régimen depuesto por la Revolución**. Los elementos necesarios para fundar un nuevo orden fueron magistralmente intuidos por nuestros legisladores de 1917.

La peculiaridad de la Constitución de 1917 es la de dejar de ser simplemente una constitución política, de meramente fijar la organización administrativa del Estado, para establecer principios que configuran una estructura económica basada en las realidades de la historia de México y en las necesidades de la comunidad de esa época.

Y precisamente porque las constituciones deben ser instrumento de gobierno, la organización clásica de funciones, cuyo fin es el poder balanceado en un Estado liberal clásico, debió desaparecer para que el Estado mexicano tuviese en la Constitución un instrumento de integración económica; porque ahora el Estado es, no un espectador impasible de la vida social, sino el agente más capacitado y más fuerte para dirigir, reglamentar y promover el bienestar del mayor número, aún limitado —como veremos— a aquellas actividades que aun siendo legítimas, tratan de absorber todo para sí con perjuicio de los demás.

Pero ello solamente podría obtenerse en un Estado cuyo gobierno se apartase, desde el punto de vista de su organización, de los marcos tradicionales. La Constitución de 1917 tuvo la necesidad de otorgar al poder ejecutivo facultades desconocidas en la constitución anterior de 1857, desechando la idea de establecer equilibrios funcionales e inclinándose a un verdadero desequilibrio en favor del Ejecutivo, en quien habría de residir el centro de gravedad del sistema para poder llevar a cabo las enormes tareas que le iba a encomendar.

Si se analiza más a fondo la estructura socioeconómica planteada por la Constitución, podemos afirmar que los principios económicos que organizan y caracterizan la vida económica del país se encuentran en la base misma de la Constitución Política y son los artículos 3, 27, 28, 123 y 131, prescindiendo de algunos otros también importantes.

B) *El régimen de la enseñanza.* Es en torno del régimen y orientación de la enseñanza pública en México, que se ha dado una de las más enconadas polémicas entre varias tendencias políticas e ideológicas. La razón de ello, el uso que ha hecho de esa función pública, en la historia del país, particularmente en el antiguo régimen, la Iglesia. Instrumento de conformación de los espíritus, de combate a las ideas liberales y de choque a la política de progreso y de justicia social y económica, el Estado se vio en la necesidad de proscribir el ejercicio de tan importante función a las corporaciones religiosas, para otorgarlo en exclusividad al Estado.

Ahora bien, la evolución misma de las fuerzas sociopolíticas que han sostenido al Estado, a partir de la Revolución y que retratan justamente la trayectoria parabólica de ésta, le han impreso diversos matices a dicha función, que se traducen en los sucesivos textos del artículo 3º constitucional que se ocupa de esta materia.

El artículo 3º originalmente expresaba que la enseñanza era libre, debiendo ser *laica* la impartida en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior impartida en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de ningún culto podían establecer o dirigir escuelas de ins-

trucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podían establecerse sujetándose a la vigilancia oficial e igualmente se establecía la gratuidad de la enseñanza primaria impartida en los establecimientos oficiales.

Bajo el mandato de Lázaro Cárdenas (1934-1940), cuando la Revolución Mexicana se encontraba en una de sus épocas de mayor impulso y vigor, el artículo 3º fue reformado⁵ en el sentido de dar a la educación impartida por el Estado una orientación socialista, excluyendo de ella toda doctrina religiosa, y enfocándola a combatir el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela debía organizar sus enseñanzas y actividades en forma de permitir crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

Se estableció asimismo que sólo el Estado impartiría educación primaria, secundaria y normal. Sin embargo, por autorización expresa, los particulares —de acuerdo con ciertas condiciones— podrían impartir educación en esos grados. Algunas de esas condiciones fueron consideradas por ciertos sectores como inaceptables.

Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares debían ajustarse, sin excepción, a la tendencia socialista de la enseñanza, debiendo estar a cargo de personas que en concepto del Estado tuviesen suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con la tendencia de la enseñanza.

En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos y algunas sociedades o asociaciones no podrían intervenir en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni apoyarlas económicamente.

El Estado podía revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas, sin que procediese recurso o juicio alguno en contra de la revocación.

Y, sobre todo, el Estado podía retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

Obviamente dentro de este contexto, sumamente estricto en cuanto a criterio político, la educación primaria debería ser obligatoria e impartida gratuitamente por el Estado.

Cuando se completa, en México, en la época del gobierno de Miguel Alemán (1946-1952), inequívocamente el giro hacia una opción de capitalismo de Estado como forma definitiva que la Revolución ha de dar al país, las nuevas fuerzas sociopolíticas que están apoyando siempre a un gobierno, imponen su criterio para reformar de nuevo el artículo 3º,

⁵ Reforma del artículo 3 constitucional, *Diario Oficial* de 13 de diciembre de 1934.

que deberá orientar a partir de ese momento la enseñanza pública de acuerdo con la opción política escogida.⁶ ¿Hay mejor prueba de la relación directa entre el desarrollo de un país y las tendencias legislativas?

En México, la educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y a la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.⁷

El criterio que orientará dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

El criterio de la educación será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Dicho criterio será también, nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura. Y tendrá cuidado en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos.

Pero se mantienen, en el artículo vigente, los mismos criterios en cuanto se refiere a la autorización a los particulares para impartir enseñanza, a la prohibición a las corporaciones religiosas, ministros de los cultos y ciertas asociaciones y sociedades para intervenir en cualquier forma en la educación primaria, secundaria, normal y la destinada a obreros o a campesinos, y a la discrecionalidad del retiro, por parte del Estado, al reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

Lógicamente la educación primaria sigue siendo obligatoria, y gratuita toda la educación que el Estado imparta.

Una menor fiscalización del Estado en esta materia, cierta complacencia de las autoridades respecto a las corporaciones religiosas y el enorme incremento de la tarea de la educación nacional, por el crecimiento de la población, han impuesto condiciones diversas a las expresadas en el artículo 3º, en los últimos veinte años, fruto del desarrollo mismo del país.

⁶ Reforma del artículo 3 constitucional, *Diario Oficial* de 30 de diciembre de 1946.

⁷ Artículo 3 constitucional vigente.

C) *El régimen de la tierra.* La mala distribución de la tierra ha sido en México, desde siempre, empezando en la colonia española, hasta nuestros días, la causa de innumerables trastornos sociales. El problema agrario ha sido algo que afecta vitalmente a nuestro pueblo y, por lo tanto, fue necesario establecer de manera definitiva en un mandamiento constitucional, la facultad del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, a fin de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Para ello, era preciso establecer asimismo la facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y evitar que, como en el pasado, se volviese a concentrar la propiedad de la tierra en unas cuantas manos en forma de latifundios o se hiciese de ella un instrumento de explotación.

Ese mandamiento constitucional iba a ser el artículo 27, que considera el problema agrario en todos sus aspectos y trata de resolverlo por medio de principios generales que sirvan de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano y el equilibrio de la propiedad rústica. Es tan importante, que tiene que ser considerado desde diversos ángulos. Procedamos a analizarlo desde algunos de ellos.

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden 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”, expresa el primer párrafo de dicho artículo. Esta disposición inaugura una era nueva para el contenido de la propiedad privada. Ésta es sólo derivada. La propiedad de las tierras, según la Constitución, pertenece a la nación. No se suprime, ni se niega la propiedad privada, se le degrada.

La propiedad primaria de la tierra y de las aguas pertenece a la *nación*: con este término se ha querido subrayar la prioridad del elemento social y económico en la naturaleza de la propiedad del Estado sobre el elemento de soberanía y poder. Así la propiedad privada no puede ya derivar sino de la sociedad, y al substituir el legislador voluntariamente el término “Estado” por el de “nación”, por primera vez en un texto constitucional, se está anunciando la elevación de la nacionalización al rango de institución constitucional.⁸

El estatuto jurídico de la tierra considerada como propiedad de la nación, descansa en el deseo del legislador de nacionalizar la explotación de las riquezas del subsuelo, y la redacción de ese texto enuncia un principio constitucional que hará posible más adelante la nacionalización de la tierra, del petróleo y de importantes ramas industriales.

⁸ Cfr. Cuadra, Héctor, *Apéndice de derecho mexicano*, en “Teoría de la nacionalización”, de K. Katzarov. México, UNAM, 1963, pp. 626 y ss.

El párrafo 3º del artículo 27 constitucional expresa en su primera parte 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.” Aun la propiedad privada que derivó de la nación está sujeta a limitaciones, y no porque un determinado interés colectivo preciso lo exija, sino porque la colectividad lo requiere. La propiedad privada está socialmente condicionada, llena una “función social”.

Ese nuevo concepto de propiedad era necesario para permitir al Estado evitar que, como en el pasado, volviera a concentrarse la propiedad de la tierra en unas cuantas manos.

“Con este objeto —prosigue la segunda parte del párrafo III original— se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y de los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.”

El artículo 27 prevé la colectivización de la agricultura. Su alcance ha sido eminentemente práctico, pues los repartos de tierra realizados por los gobiernos surgidos de la Revolución, algunos de ellos han sido para emplear el sistema del nuevo *ejido*, sometiendo algunas tierras a la experiencia colectivista.⁹ La colectivización de la tierra, en el derecho mexicano, deriva igualmente de las instituciones constitucionales.

Es perfectamente lógico que esta disposición —nos referimos a todo el párrafo 3º— haya causado en su tiempo profunda alarma y dado motivo a acres censuras de parte de ciertos juristas que consideraron y siguen considerando intocables determinados conceptos jurídicos, pues establece la acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad, imponiendo a ésta efectivamente las modalidades dictadas por el interés público. Mas para juzgar sobre la justicia y conveniencia de este precepto, es indispensable tener en cuenta, más que la teoría abstracta, las circunstancias socioeconómicas y las necesidades concretas de la población para la cual fue dictado.

El artículo 27 de la Constitución de 5 de febrero de 1917, elevó a la categoría de ley constitucional la de 6 de enero de 1915 y estableció en materia de propiedad —como estamos viendo— innovaciones fundamentales y que no eran, en términos normativos, sino los reclamos de los

⁹ *Ejido*, queriendo significar la extensión total de las tierras y aguas que se entregan o titulan a un poblado agrícola, en régimen de propiedad colectiva.

campesinos levantados en armas para pedir tierra y libertad en la revolución social de 1910.

La Ley de 6 de enero de 1915, elevada a la categoría de ley constitucional, es básica en toda la nueva construcción agraria de México, pues no obstante que el artículo 27 constitucional fue reformado en el año 1934, precisamente en materia de tierras, esa misma reforma no es otra cosa que un retorno en puntos fundamentales, a la Ley de 6 de enero de 1915.¹⁰

La conveniencia de reconstruir los ejidos de los pueblos, forma natural de organización de la tierra entre los campesinos indígenas, había desaparecido por la ley de desamortización de 1856 y era un medio de resolver el problema agrario. Por ello, entre los puntos esenciales de la mencionada ley encontramos que declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si contravinieren lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856; que declara igualmente nulas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas por la autoridad federal ilegalmente y a partir del 1º de diciembre de 1870; que declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades locales o federales, en el periodo antes indicado, si con ellas se invadieron ilegalmente las pertenencias *comunales* de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas; que para la resolución de todas las cuestiones agrarias crea una comisión nacional agraria, una comisión local agraria para cada Estado y comités particulares ejecutivos; que establece la facultad de aquellos jefes militares previamente autorizados, para dotar o restituir ejidos, provisionalmente a los pueblos que lo soliciten ciñéndose a las disposiciones de la ley.

Y vemos que la parte final del artículo 27, en su texto original, expresa que “los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública”.

Esta disposición trata obviamente de un aspecto de suma importancia en el problema agrario de México, el referente a la dotación de tierras a los núcleos de población necesitados. De tal texto nace un nuevo concepto sobre utilidad pública, desconocido por nuestro antiguo derecho, que sólo admitía la expropiación de la propiedad privada cuando se

¹⁰ Cuadra, Héctor, op. cit., pp. 634 y ss.

trataba de alguna obra de indudable beneficio general, pero de ninguna manera que se privase a un particular de sus propiedades para entregarlas a otro particular.

Aparentemente no es otra la finalidad de la disposición que comentamos, puesto que por virtud de ella se priva a los latifundistas de parte de sus bienes territoriales para entregarlos a los núcleos de población necesitados y, en último análisis, a los componentes de esos núcleos.

No hay que perder de vista, para entender todo lo anterior, los antecedentes de nuestro problema agrario, y comprender que en el caso especial de México la nueva distribución de la propiedad era una obra de la más alta utilidad social.

El origen de este precepto se encuentra en la historia misma del problema agrario. La concentración de la tierra trajo consigo el persistente malestar económico de las masas campesinas, que originaba frecuentes desórdenes y, por último, la Revolución misma, de tal modo que se hizo indispensable la redistribución del suelo para asegurar la paz, en la cual estaba interesada toda la población del país. La propiedad agraria, de tipo latifundista, resultaba nociva, por lo que el Estado se vio precisado a intervenir con la urgencia que demandaba el problema, para devolver a la propiedad agraria de México su carácter de función social mediante la restitución de tierras a las poblaciones injustamente desposeídas, la dotación a las que no tenían las necesarias para su sostenimiento y por medio de la creación de la pequeña propiedad que habría de surgir del fraccionamiento de los latifundios.

De nada servirían las restituciones y dotaciones de tierras, por otra parte, si no se dictaran medidas encaminadas a impedir, en el futuro, nuevas concentraciones: aquéllas resuelven el problema en su fase urgente; pero su arreglo definitivo sólo puede conseguirse estableciendo bases sólidas para la distribución de la tierra en forma que mantenga el equilibrio social.

Desde un punto de vista meramente económico, el latifundio en México debe considerarse como un fracaso, puesto que el sistema de explotación de la tierra que empleaba era defectuoso e insuficiente. Desde el punto de vista social, la propiedad rústica estaba dividida en grandes propiedades de tipo latifundista y en pequeñísimas propiedades de tipo parcela. Junto a unos cuantos poderosos terratenientes, una gran masa de proletarios.

El artículo 27 considera todos esos puntos y ordena que los Estados de la Federación dicten leyes en las cuales sea señalada la máxima extensión que pueda poseer una sola persona o sociedad mexicana; lo que pase de ese límite deberá ser fraccionado por sus propietarios, o en rebeldía de ellos, por los gobiernos locales, y las fracciones deberán ser puestas a la venta en condiciones fáciles para el adquirente: largo plazo (veinte años) y corto interés (3% anual). En caso de rebeldía del pro-

pietario, los gobiernos locales, para llevar a cabo la venta de las tierras que excedan del límite señalado, procederán a la expropiación de ellas, entregando bonos de la deuda agraria que podrán contraer cuando el Congreso de la Unión los faculte para ello.¹¹

Otro de los factores importantes de la reforma agraria mexicana está relacionado con la protección y el desarrollo de la pequeña propiedad. La pequeña propiedad existente en la época en que entró en vigor la Constitución de 1917 y la que surge y surja por la aplicación del artículo 27, son objeto de especial protección, puesto que este precepto eleva a la categoría de garantía individual, el respeto a la pequeña propiedad. Este respeto es el único límite que se opone a la acción dotatoria y a la acción restitutoria, de tal modo que la vida de la pequeña propiedad es tan importante o más que la distribución de tierras entre los núcleos de población necesitados. La fracción xv del artículo 27 establece que las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias no podrán afectar en ningún caso, la *pequeña propiedad agrícola o ganadera* en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

El plan de reforma agraria que contiene el artículo 27, sólo contempla a su término como posible la coexistencia de la *propiedad ejidal* y de la *pequeña propiedad*, ya que mientras no sea indispensable dotar de tierras a algún núcleo de población rural, porque no se presenten nuevas necesidades agrarias, la mediana propiedad, con existencia transitoria, podrá existir y finalmente tendrá que reducirse a los límites de la pequeña propiedad, única para la cual se establece el respeto absoluto como garantía constitucional. Con tal programa se pretendió y se persigue aún la paulatina transformación de la economía agraria, que ha de redundar en una mejor organización económica del país y en una sociedad menos desigual.

Una de las materias en donde se ve claramente la relación entre el desarrollo económico y social y el desenvolvimiento del derecho, en el caso de México, es el del problema de la tenencia de la tierra, en el cual de un sistema de latifundismo se llega al de una propiedad comunal (ejidos) y privada a través de una repartición forzosa de la tierra, controlada por el Estado a través de una legislación *sui generis* que lleva a cabo el programa de la reforma agraria.

Y en el plano del desarrollo socioeconómico, no existe gran diferencia entre la nacionalización, por ejemplo, de una industria clave y una reforma agraria, pues en ambos casos se trata de una operación de gran envergadura

¹¹ Fracción xvii del artículo 27.

con un fin de mejoramiento de las condiciones de explotación de las riquezas de la colectividad, de paz interior y del logro de la justicia social.

D) *Las atribuciones del Ejecutivo en materia económica.* En esta sección nos vamos a ocupar de ver cómo por la fuerza de los cambios sociales y de las necesidades económicas, los criterios jurídicos más tradicionales se ven desplazados, a la fuerza, y contrariados por nuevas tendencias del derecho más cercanas a la realidad cambiante del desarrollo social en una comunidad determinada. Es el caso en el derecho mexicano del artículo 28 constitucional y de la ley orgánica del mismo en materia de monopolios.¹²

Congruente con su factura liberal, la Constitución mexicana anteriormente vigente, de 1857, establecía la prohibición de los monopolios y, a su vez, el precepto homólogo de la Constitución de 1917 prohibió la existencia de monopolios y de estancos. Entendiendo por *estanco* el monopolio constituido en favor del Estado para procurar provecho al fisco. Y a pesar de que las circunstancias que rodearon a la nueva constitución fueron del todo diferentes, ésta se limitó a respetar el texto, ampliando solamente la enumeración de las actividades que tendría el Estado y adicionó algunos párrafos.

Sabemos que el monopolio es una forma de concentración capitalista, en la industria o en el comercio y aun en la propia actividad estatal, que logra el control de esas actividades y le permiten imponer los precios y el régimen económico general.

El precepto constitucional que mencionamos, prohíbe los monopolios, los estancos de cualquier clase, la exención de impuestos, e impide las prohibiciones a título de protección a la industria y especifica en su segundo párrafo que la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia de la producción, industria o comercio o servicios al público, todo acuerdo . . . de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas determinadas en perjuicio del público en general o de una clase social.

Tal precepto, que pretende regular los precios, aparentemente parece

¹² Cfr. Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, *Diario Oficial* de 31 de agosto de 1934.

fundado en la competencia, o sea en la libertad de comercio o de empresa; pero como más adelante veremos, por medio de los complicados mecanismos de la intervención del Estado en esta materia, se modifica o nulifica la competencia, siempre que ésta sea un obstáculo para obtener precios accesibles al consumidor. El abandono por el gobierno de su política de abstención en el ramo industrial, no significa precisamente la pérdida real de libertad. La compra y venta anárquica de toda clase de artículos, no representa necesariamente un estado de libertad. La compra y la venta son simplemente medios por los cuales los intereses encuentran su expresión, pero puede haber medios buenos para dar expresión a algunos intereses y medios reprobables de dar expresión a otros.

A pesar de lo que expresa el artículo 28 de la Constitución, para tener una idea exacta de la intención de la ley en cuanto a la contemplación del fenómeno económico que trata de regular, es necesario asomarse a la ley orgánica del mismo artículo 28 en materia de monopolios, de 25 de agosto de 1934, que en su exposición de motivos nos muestra que no se ha querido tomar el sentido del artículo constitucional referido en su forma liberal pura y nos dice que “la orientación general de la nueva ley orgánica aparece inspirada en la tendencia a evitar y suprimir todas aquellas situaciones económicas que redundan en perjuicio del público, pues si bien es cierto que el artículo 28 en sus orígenes históricos es de raigambre liberal, ya en 1917, al introducirse las modificaciones que en él figuran, respecto del texto de la Constitución de 1857, predominó el criterio de protección de los intereses sociales preferentemente a los intereses particulares”.

Esta interpretación se comprobará si se observan con atención los términos en que el artículo constitucional aparece redactado, pues todos los actos que menciona en su segundo párrafo tienen un carácter enunciativo y no limitativo, quedando establecido como criterio genérico, como elemento que se supone presente en cada una de las situaciones prohibidas, el concepto de perjuicio social, en que se basa el constituyente.

El artículo 28 constitucional tiene respecto a su predecesor otra proyección, por lo que la Ley de Monopolios de 25 de agosto de 1934 no lo ha reglamentado, ha creado su propio y particular sistema. En virtud del mismo, el enunciado del artículo 3 de la mencionada Ley Orgánica, que define el monopolio como “toda concentración o acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente creada, que permiten, a una o varias personas imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios, con perjuicio del público en general o de alguna clase social”, ha hecho surgir diversos comentarios, que aseguran que tal precepto no sólo limita, sino que aun altera el texto constitucional. Y puesto que ninguna ley reglamentaria puede desviar el sentido de un precepto

constitucional que obedece a muy complejas razones —se dice—, si la norma no es la adecuada, el camino lógico es su reforma, no su inaplicación.

En la realidad se han constituido numerosos monopolios al amparo del artículo 3º de la Ley Orgánica, bajo formas jurídicas muy diversas, lo que hace suponer que los distintos gobiernos que han aplicado la ley consideran que la Constitución distingue varios tipos de monopolios: los que tiene a su cargo el Estado, los monopolios a cargo de los particulares y los monopolios prohibidos. El segundo grupo estaría constituido por todos los monopolios que no causan perjuicio al público o a alguna clase social o no imponen los precios.

Tal interpretación se ve robustecida por la redacción del artículo 4º de la Ley Orgánica, transcrito inmediatamente, que hace suponer que es suficiente la autorización y regulación del Estado para la existencia legal del monopolio: “Se presumirá la existencia de monopolio, salvo prueba en contrario; en toda concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario; en todo acuerdo o combinación de productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, *realizado sin autorización y regulación del Estado*, que permita imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios . . .”

Respecto de los monopolios que tiene a su cargo el Estado, la Ley de Monopolios establece que no quedarán comprendidas en las presunciones a que se refiere el artículo 4, las empresas de servicios públicos concesionados que funcionen conforme a tarifas aprobadas oficialmente y las empresas en que participe el Estado como accionista o asociado. Eso quiere decir, según la ley, que es suficiente para quitarle el carácter de monopolio a una empresa, que sea concesionada o que participe en ella el Estado como accionista o asociado.

Para que quede bien claro que la persistencia del carácter aparentemente liberal del artículo 28 constitucional no es tal, no tanto en su redacción sino en su espíritu, precisamente para adaptarlo a las circunstancias reales del proceso de desarrollo que ha tenido la economía mexicana y que ha obligado a la transformación de las normas jurídicas que contemplaban el fenómeno económico, mencionaremos el artículo 11 de su Ley Orgánica, que reproduce la disposición contenida en la Constitución respecto de las prohibiciones a título de protección a la industria. Pero en seguida el artículo 12 de la misma ley establece que no se considerarán como prohibiciones a título de protección a la industria las siguientes medidas que el Ejecutivo Federal podrá adoptar, oyendo el parecer del Consejo Nacional de Economía: “Reglamentar la iniciación de nuevas actividades industriales en determinadas ramas de la producción, cuando haya peligro de que la excesiva competencia produzca disminución en el

salario de los trabajadores o perjuicio al público en general o de alguna clase social; restringir la producción de artículos determinados, cuando haya exceso de éstos en relación con la demanda interior y exterior y pueda originarse una crisis por sobreproducción, con perjuicio del público en general o de alguna clase social; prohibir que se utilicen artículos de consumo necesario en finalidades diversas de aquellas a que normalmente están destinados, cuando ello pueda producir escasez en el mercado y encarecimiento de los precios; prohibir las integraciones industriales que constituyan peligro de monopolio o amenaza de trastornos económicos graves; evitar la importación en ciertos casos; limitar las importaciones y exportaciones de artículos determinados cuando las necesidades económicas del país lo exijan o lo requiera el cumplimiento de tratados o convenciones internacionales.”

Es innegable que cada vez con mayor fuerza se siente la necesidad de la intervención del Estado en la economía del país a fin de dirigirla mediante normas adecuadas e impedir que el libre juego de los intereses particulares lesione los más elevados de la sociedad. Este principio, que sólo puede discutir un liberalismo extremista, felizmente ya descartado, no implica la supresión de la libertad individual. Por consecuencia, es equivocado considerar las reglas dictadas por el Estado a la industria meramente como restricciones. Es más conforme a la realidad considerar al poder público como un instrumento que está creando libertades y pensar que las restricciones que impone a la industria precisamente conducen a ese fin. Para guardar el equilibrio entre los intereses en presencia, la intervención del Estado puede limitarse a ciertos y determinados actos, en los que la vida económica misma exige su intervención.

La ley acoge estas ideas y establece de modo limitativo las situaciones en que el Ejecutivo Federal puede adoptar medidas que tiendan a impedir el perjuicio a los intereses de la sociedad y que no se consideran como de protección a la industria. De estas medidas conviene mencionar especialmente las que tienden a impedir las importaciones con carácter de *dumping*, que es indispensable evitar por los graves trastornos económicos que producen. Éste y los demás casos considerados en la ley, encierran una prohibición, una limitación al libre juego de la economía, pero no son contrarias a la Constitución, porque, por una parte, no tienen como finalidad proteger a la industria, sino garantizar los intereses sociales en general y, por otra parte, reúnen el requisito que el artículo 4¹³ de la Constitución

¹³ “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad...”

previene para vedar el ejercicio de la libertad que el propio precepto consagra, a saber: el de mediar una resolución gubernativa, dictada conforme a la ley.

Es harto conocido que la tendencia monopolística en el mundo moderno, lo mismo comprende al Estado que a las empresas privadas. Hay un fenómeno económico inevitable de concentración de la riqueza pública en las diferentes ramas de la economía. El Estado no puede sustraerse a este ritmo de los capitales, que para su propia supervivencia necesitan eliminación de todo factor de competencia. No es sólo en el precio ni en el perjuicio del público o de alguna clase social, en lo que radica el elemento clave del monopolio; éste es una *estructura económica*, un plan de desenvolvimiento del capital, que reúne elementos dispersos en una nueva fuerza económica que subsiste frente al Estado en tanto que éste la alienta, la protege o la estimula. En el derecho moderno, el Estado *intervencionista* cada vez necesita más de los monopolios: los que el mismo Estado crea y los monopolios privados que a fuerza de depender del Estado han acabado por perder su fisonomía para entrar en el engranaje de las instituciones del Estado, naturalmente en un régimen capitalista.

Vamos a considerar ahora dentro del análisis de las relaciones entre el desarrollo económico y social y el desenvolvimiento del derecho, cómo el primero ha impuesto a la legislación mexicana la necesidad de reconsiderar el fenómeno que regula el artículo 28 y su Ley Orgánica, en función de las realidades de una vida económica más compleja.

Haremos al respecto referencia, en primer término, al artículo 131 de la Constitución y, en segundo, a la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

El artículo 131 original de la Constitución mexicana vigente establecía como facultad privativa de la Federación la de gravar las mercancías que se importasen o exportasen o que pasasen de tránsito por 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 fuese su procedencia . . .

Por adición constitucional de 30 de diciembre de 1950, que entró en vigor a partir de marzo de 1951, el artículo mencionado fue aumentado en un párrafo en el que se expresa que el Ejecutivo puede ser facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación, extendidas por el propio Congreso y para crear otras; igualmente está facultado para restringir y 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 de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Esta amplitud extraordinaria de facultades, a nivel constitucional, constituye la mejor prueba de que las necesidades del desarrollo imponen, tarde o temprano, una revisión de las normas jurídicas y, más que eso, una reconsideración de las tendencias mismas de la legislación.

En pocas palabras, toda la política arancelaria que forma parte de la política económica global del Estado mexicano está comprendida en el artículo 131 de la Constitución. La ley reglamentaria de la adición constitucional al artículo 131, fue expedida el 2 de enero de 1961 y publicada en el *Diario Oficial* del 5 del mismo mes.

La ley reglamentaria mencionada fue expedida con el fin de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos financieros del país y de regular la economía del mismo mediante el mantenimiento de niveles razonables de importación de artículos extranjeros, para lo cual el Ejecutivo Federal está facultado para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas generales de importación y exportación o crear otras y fijar el monto máximo de los recursos financieros aplicables a determinadas importaciones, vigilando el cumplimiento de los acuerdos respectivos.

La Secretaría de Hacienda y la de Industria y Comercio, auxiliadas por el Banco de México y el Banco Nacional de Comercio Exterior¹⁴ están obligadas a investigar en forma permanente las tendencias generales de la producción, los precios, las necesidades de artículos de importación, la circulación monetaria y el crédito institucional; las condiciones de financiamiento del comercio exterior; la capacidad internacional de pago del país, y, en particular, la situación financiera del gobierno federal, además de la estructura, tendencias y perspectivas de la balanza de pagos.

Como dato curioso cabe hacer notar que de la misma fecha que la adición constitucional al artículo 131, es el que ha llegado a ser considerado, por su gran importancia, el documento legislativo más importante sobre el intervencionismo de Estado en México: nos referimos a la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, de 30 de diciembre de 1950, reformada en varios aspectos.¹⁵

Independientemente de su importancia para la regulación de la política económica del Estado, es interesante desde un punto de vista jurídico por las interferencias de muchos de sus preceptos con los de la ley orgánica en materia de monopolios, que ya mencionamos.

Diversas leyes administrativas mexicanas regulaban aspectos diversos del comercio y de la industria, tales como la ley de monopolios, el regla-

¹⁴ Y a partir de febrero de 1971, igualmente el Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

¹⁵ *Diario Oficial* de 6 de marzo de 1959.

mento sobre artículos de consumo y otras disposiciones administrativas, las que en parte quedaron derogadas con la expedición de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Por la fuerza de las cosas, por la inercia misma del desarrollo socioeconómico del país, el Estado mexicano ha asumido diversas formas de intervención económica en el transcurso de su historia, acentuando en los últimos tiempos un estatismo bien perfilado, aunque conciliador.

Pero, además, a partir de la Segunda Guerra Mundial, pasando por el agudo ciclo de la posguerra, el mundo ha vivido en una anormalidad tal, que se ha traducido, en forma evidente, en una inestabilidad de los factores económicos, en una sensación de inseguridad sobre el futuro inmediato, en un propósito de procurar salvaguardar —dentro de ese marco de inseguridad— los niveles económicos que puedan afectar a las grandes masas de población y, sobre todo, en una tendencia a adoptar las medidas inherentes a este estado de emergencia.

Al tomar ese tipo de medidas, los Estados Unidos, entre otros países, y por ser al mismo tiempo nuestro proveedor y nuestro mejor mercado, ello repercutió necesariamente en los más importantes renglones de la industria y del comercio de nuestro país, con los consiguientes y graves trastornos en la economía de nuestro pueblo, lo que impuso la necesidad de regular la intervención del Estado en materia económica, a fin de encausar jurídicamente la ingerencia del Estado en las actividades industriales y comerciales de los particulares, en forma tal que, reconociéndose los legítimos derechos de éstos, quedase respaldado el interés general del país, coordinándose y subordinándose los intereses privados a los más elevados de la comunidad.

La exposición de motivos de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, sustenta constitucionalmente su contenido, entre otros, en el artículo 27, párrafo 3º, de la Constitución, a quien invoca en su apoyo y que expresa que *la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público*.

Entre otras objeciones formuladas —en su época— a la constitucionalidad de la ley, se encontraba la de violar el artículo 28 de la Constitución, permitiendo las intromisiones del Estado en la vida económica, al crearse un régimen diverso del de la libre empresa, único aceptable en una legislación de tipo liberal, como la nuestra, que no es tal según hemos visto. Pero ahora que nos podemos dar plena cuenta del alcance de preceptos tales como el párrafo 3º del artículo 27, nos parece perfectamente justificado que fundándose en tales preceptos, se haya podido crear una ley tan importante en materia económica, como la de atribuciones del Ejecutivo Federal que comentamos.

Desde un cierto punto de vista es lógico suponer que una ley de la naturaleza de la de atribuciones del ejecutivo federal en materia económica haya provocado reacciones desfavorables y enconados debates sobre sus fundamentos constitucionales, pues se trata de una ley que afectó numerosos e importantes intereses, privilegios y derechos preestablecidos creados al amparo de otros criterios jurídicos. Pero también es lógico, desde el punto de vista que nos interesa, que esta ley haya sido el resultado natural de la acción de una serie de fuerzas y comportamientos económicos de tal índole que generaron la necesidad de una nueva tendencia jurídica en la contemplación de los fenómenos de orden económico, de la actitud del Estado frente al hecho económico, creando una corriente que desembocó en la creación de toda una legislación de tipo intervencionista, infuyente, a su vez, en el desarrollo socioeconómico del Estado mexicano.

Las disposiciones de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica son aplicables a quienes efectúen actividades industriales o comerciales relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con los servicios referentes a los artículos alimenticios de consumo generalizado, los efectos de uso general para el vestido de la población del país, las materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional, los productos de las industrias fundamentales, los artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional, los productos que representen renglones considerables de la actividad económica mexicana y los servicios que afecten a la producción y distribución de mercancías mencionadas anteriormente y no sujetas a tarifas expedidas por autoridad competente y fundadas en la ley.

El Ejecutivo puede —según la misma ley— determinar las mercancías y los servicios que deban considerarse incluidos en cada uno de los renglones mencionados anteriormente. Tan extensa y tan precisa, no existe ninguna otra ley en toda la legislación administrativa mexicana, que dé una intervención tan amplia al Estado en materia económica. En una gran proporción el control de la economía mexicana queda en manos del Poder Ejecutivo. Ésta es una de las razones, entre otras de índole meramente política, como el de la estabilidad fruto del predominio de un partido oficial en la escena mexicana, para el mayor desarrollo relativo del país frente a las demás naciones latinoamericanas que sufren un periodo de crisis de sus economías y, en algunos casos, de retroceso. El cada vez más amplio control del Estado sobre las actividades económicas, en general, ha permitido una orientación definida al desarrollo económico en términos de incremento absoluto. Otro aspecto, sin embargo, menos positivo, que no podemos desarrollar aquí, es el de la injusta distribución del aumento de la riqueza, aspecto neurálgico y grave.

Es la única forma como los Estados modernos, salvo los Estados socialistas, es decir, los de capitalismo de Estado, pueden subsistir a través de programas de política social que permitan una explotación de los recursos capaz de crear mejores niveles de vida para su población desfavorecida. Esto sólo se puede realizar por el Estado, si posee una administración pública eficaz y moderna e instrumentos legales idóneos para que su función se desarrolle con éxito. Una buena administración es un instrumento necesario para realizar el avance hacia el desarrollo integral.

Detengámonos, por un momento, en un precepto de la ley analizada, el artículo 2 reformado, que establece que el Ejecutivo Federal tiene facultades para *imponer precios máximos* al mayoreo o menudeo y *fijar las tarifas de los servicios*, en su caso, siempre sobre la base de reconocimiento de una utilidad razonable, tratándose de las mercancías y servicios ya mencionados.

Dicho precepto ha sido considerado contrario al artículo 28 constitucional sobre monopolios. Sin embargo, el análisis del artículo 2 citado conduce precisamente a la convicción de que se trata de combatir los males que señala dicho precepto constitucional. El problema de los precios es universal y todos los países se han visto obligados a tomar medidas decisivas en contra de la especulación. El Estado no puede permanecer impasible cuando artículos de primera necesidad y medicinas son objeto de un desenfrenado lucro. Fijar, por otra parte, las tarifas de los servicios es de extraordinaria importancia, sobre todo para aquellos servicios públicos que están aún en un país de economía mixta, como México, en manos de particulares. Para poner en práctica este precepto se requiere necesariamente una cuidadosa reglamentación para la determinación de los precios de mercado, en los cuales concurren muy complejas circunstancias nacionales e internacionales.

Según la ley, las personas con existencias de artículos de primera necesidad, tienen la obligación de ponerlas a la venta a los precios que no excedan de los máximos autorizados. ¿Contraría esto el principio de la no retroactividad de las leyes o se puede considerar como una modalidad a la propiedad privada autorizada por el párrafo 3º del artículo 27 constitucional ya comentado?

El Ejecutivo Federal está facultado, cuando el volumen de las mercancías a que se refiere la ley sea insuficiente en relación con la demanda, a tomar las siguientes medidas: determinar la forma en que deba realizarse la distribución de los artículos que se produzcan en el país o que se importen; imponer racionamientos con la intervención oficial que sea necesaria; establecer prioridades para atender las demandas preferentes por razones de interés general.

La definición del uso preferente de los artículos de primera necesidad,

la organización de la distribución de las mismas mercancías; la producción preferente, las restricciones a la importación o a la exportación, la satisfacción del consumo nacional, la ocupación temporal de negociaciones industriales, son otras de las atribuciones importantes que establece la ley respecto al Ejecutivo y que constituyen claramente restricciones a la actividad privada sin poder encajar en un régimen liberal de la propiedad.

Esta ley, muy posterior a la elaboración de la Constitución, marca claramente la influencia que ha tenido el desarrollo socioeconómico mismo del país sobre el desenvolvimiento del derecho. Pero toda esta política económica moderna se ha visto, sin embargo, posibilitada en vista del apoyo que los varios preceptos constitucionales mencionados otorgan en forma de facultades al Estado para intervenir en los procesos de la economía. Entre esos preceptos cabe señalar el artículo 131, adicionado en su párrafo 2º, que, en lo referente al comercio exterior, vino a apoyar las argumentaciones de constitucionalidad de la ley sobre atribuciones del Ejecutivo.

Desde el punto de vista del análisis de las relaciones entre el desarrollo económico y el desenvolvimiento del derecho, la ley de atribuciones del Ejecutivo en materia económica señala el punto de partida de un nuevo orden jurídico respecto de la naturaleza de las relaciones del Estado con las actividades comerciales e industriales.

IV. Otros factores de desarrollo. Los problemas constitucionales no son primordialmente problemas de derecho, sino de poder, y la verdadera constitución de un país reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen. Las constituciones escritas y las leyes no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social. Y así sucede, precisamente, con las fuerzas socioeconómicas, que son un factor real y efectivo de poder en relación con el derecho. Tenemos así que admitir la indiscutible importancia del factor económico como elemento fundamental de la vida social y de su regulación normativa. Los problemas económicos forman el *substratum* de buena parte de la legislación en general y de toda la legislación administrativa, en particular.

Por ello han podido ser factibles leyes como la de atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, las leyes que crean los numerosos organismos descentralizados de la economía mexicana, la ley de monopolios, la reforma al artículo 131 constitucional, etcétera. La economía mexicana se ha formado al amparo de una legislación constitucional y administrativa que celosamente la vigila contra los factores que pueden aniquilarla.

Los principios económicos del régimen constitucional en México son lo suficientemente flexibles para adaptarse a los nuevos procesos de la economía. La política económica mexicana está apoyada, por lo menos, en

los siguientes textos constitucionales: respecto de la propiedad pública, los artículos 27 y 132; los monopolios, en el artículo 28; los impuestos, en los artículos 31-IV y 73-XXIX; la acción económica legislativa, en el artículo 73; la acción económica administrativa, en el artículo 89; la política arancelaria, en el artículo 131; las obras públicas, en el artículo 132; etcétera.¹⁶

Pero existen igualmente otras instituciones, dignas de tomarse en cuenta, que constituyen factores de desarrollo y que reafirman la certeza de la importante interacción entre el desarrollo socioeconómico y el desenvolvimiento del derecho. Queremos referirnos, aunque sea con brevedad a una de ellas: los presupuestos de ingresos y egresos como factor para dictar desarrollo. Otra institución, igualmente importante, la planificación económica, no es por su complejidad y las limitaciones de esta ponencia, objeto de análisis en esta ocasión.

Los presupuestos de ingresos y egresos. Las bases legales de los presupuestos federales de ingresos y egresos, factor en México del desarrollo socioeconómico, se encuentran en los artículos 31-IV, 73-VII, VIII, XXVIII, XXIX, 74-IV y 75 constitucionales.

El hecho de que mencionemos, conjuntamente, el problema de la planificación y la institución del presupuesto nacional, se debe a un hecho sencillo: este último es un *programa* de gobierno, una forma de planificar la actividad estatal, solamente que expresada en cifras. Implica necesariamente la consideración de los recursos disponibles del Estado para poner en práctica una serie de criterios de gobierno, de administración pública, de servicios. Pero el presupuesto federal, en este caso no es simplemente un proyecto para la más conveniente distribución del ingreso, sino un verdadero análisis y jerarquización de las necesidades nacionales para tratar, después, de allegarse los recursos necesarios para satisfacerlos. Es, en una primera parte, una consideración de los ingresos y de los recursos de que se dispone para resolver cómo y en qué gastarlos, pero en su segunda parte —y en esto difiere del presupuesto de una economía privada— el Estado, a través de sus órganos respectivos (jefe del Ejecutivo, su auxiliar el secretario de Hacienda y el Congreso), deben buscar los recursos necesarios que pueden, perfectamente ser mayores a los recursos en mano, para satisfacer las urgencias nacionales. Esa búsqueda adicional de recursos puede llevarse a cabo de varias maneras entre las que se encuentran, la emisión de moneda, la fijación de impuestos o contribuciones, o el recurso a la deuda pública, interna o externa. Iniciativas todas éstas inherentes a las prerrogativas del Estado.

Pero contrariamente a lo que podría suponerse de acuerdo con un cri-

¹⁶ Cfr. Cuadra, Héctor, *op. cit.*, pp. 700 y ss.

terio económico liberal, por medio del presupuesto nacional, en países como México, el Estado no sólo provee a la satisfacción de las necesidades de la población que en su calidad de gestor le corresponden a través, por ejemplo, de la prestación de servicios públicos de administración general, de educación, de salubridad, de vías de comunicación, etcétera. No sólo coordina las actividades de los particulares, estimulándolos por medios indirectos, sino que interviene directamente en ellas. Por eso es que el Estado formula cada año, a través de dicho presupuesto, un programa económico para *planear* no sólo sus propias actividades, sino, en cierta medida, también las de los particulares.

Siempre hay en los presupuestos nacionales un *programa implícito*, en el cual el Estado planea la economía y se enfrenta, aunque sea parcialmente, a una de las conocidas contradicciones del capitalismo, la falta de una dirección central. En los países pobres, más especialmente, los presupuestos del Estado deben, además de atender a los gastos obvios y normales de la administración, ser un factor en el desarrollo socioeconómico. Deben, asimismo, impulsar y estimular adecuadamente la actividad privada, además de ser, por propia esencia, elemento conciliador de las enormes diferencias de riqueza y situación de las diversas capas de la población y generador de mejores condiciones de vida para esas mismas.

Ni duda cabe que el gasto público afecta en forma muy efectiva la actividad económica general. El crecimiento significativo del monto de los presupuestos nacionales en México, a partir del año de 1934, periodo presidencial de Lázaro Cárdenas, muestra que el Estado mexicano ha buscado precisamente ese medio, entre otros, para promover el desarrollo socioeconómico.

En nuestro país, en términos generales, el crecimiento del monto de los presupuestos nacionales ha corrido parejo con el crecimiento del *PNB* (producto nacional bruto), y dicho paralelismo no puede considerarse un mero accidente, pues ambos fenómenos están íntimamente ligados entre sí: los presupuestos del Estado aumentan porque el producto nacional bruto lo permite, y éste crece estimulado por los presupuestos. No hay que olvidar que el *PNB* es el valor total de los bienes y servicios producidos en el país y, por consiguiente, sirve para medir aproximadamente su desarrollo económico.

Pero si bien la cuantía de los presupuestos federales es, sin duda, un *factor* del desarrollo económico, no es un medio *infalible* para promoverlo. Su efecto estimulante puede neutralizarse por razones psicológicas o por una inadecuada aplicación de los dineros del gobierno. Y es que el presupuesto debe actuar como catalizador en la "reacción" de la economía creando las condiciones económicas y sociológicas dentro de las cuales se desarrolla y prospera la actividad económica pública y privada.

DESARROLLO SOCIOECONÓMICO Y JURÍDICO

69

Y en un país como México, de economía mixta, la función de estímulo a la actividad económica en general a través de la intervención del Estado, como autor o ejecutor del presupuesto federal y como accionista en ciertas empresas, es obviamente de gran importancia. Por ejemplo, si en unas ciertas circunstancias, las inversiones del Estado en vez de sumarse y alentar a las de la iniciativa privada las substituyen, puede provocar que lejos de estimular la actividad económica, la detengan.¹⁷

Pero para promover el desarrollo, la *estructura* del presupuesto es tan importante como su cuantía. Los presupuestos federales de México son interesantes a este respecto y, sobre todo, excepcionales si los comparamos con los de otros países de América Latina, en el sentido de que pocos países, hoy día, utilizan tantos recursos para promover el desarrollo e invierten en tan alta proporción, dados sus recursos, en renglones encaminados al desarrollo social y relativamente tan pocos para el ejército o para otros gastos muertos. En el presupuesto nacional de cada año en México, la inversión en obras públicas, que significa la *infraestructura* sobre la cual ha de basarse el desarrollo económico (camino, ferrocarriles, presas, centrales eléctricas, puertos, etcétera), suma una cantidad muy considerable del presupuesto nacional que se paga con ingresos normales del Estado, además de los financiamientos interiores o exteriores para los mismos fines.

Ahora bien, para el Estado el problema fundamental estriba en encontrar el justo medio entre la urgencia de estimular la actividad económica a través del presupuesto y la conveniencia de mantener éste nivelado.

La necesidad de mantener un ritmo adecuado en las actividades económicas se ha llegado a convertir en la preocupación fundamental de los gobiernos. Y no únicamente en los países en vías de desarrollo, sino en todos. Para tal fin, los gobiernos no dudan en formular presupuestos claramente deficitarios para inyectar fuerza a la economía del país cuando se encuentra en periodos de "atonía", al crear empleos, aumentando el poder adquisitivo del público, absorbiendo los excesos de producción, tonificando los precios, estimulando la industria, promoviendo nuevas industrias, etcétera. Al hacer esto el Estado, por otra parte, lo que está haciendo es aumentar la deuda pública, que se absorbe parte internamente y parte externamente, haciendo que aparezca el peligro de una devaluación monetaria, con sus consecuencias inmediatas para México, por ejemplo, de romper repentinamente el equilibrio del comercio exterior, afectando, en una forma o en otra, a todo el pueblo. Esto provoca, a su vez, el dilema en nuestro país entre conservar el valor del peso frente al dólar, aun

¹⁷ Cfr. Beteta, Ramón, *Los presupuestos federales de ingresos y egresos para el desarrollo*, en "El derecho en los planes de desarrollo económico y social de México", México, UNAM, 1964, p. 16.

teniendo que sacrificar algunas veces el otro objetivo del Estado que es el de estimular el desarrollo económico, o dar prioridad a este último, poniendo a veces en peligro la estabilidad monetaria con todos los riesgos mencionados.

Para llevar a cabo sus tareas, el Estado mexicano ha recurrido en mayor volumen cada vez a la deuda pública, es decir, el crédito del Estado que es, juntamente con los impuestos, derechos, cuotas, contribuciones y rentas, otra fuente importante de financiamiento. La deuda pública puede ser interna o externa.

En relación al *PNB*, la deuda interna no ha aumentado de 1940 hasta 1970 de manera sensible, pues representa entre 0.5 y 1% del mismo. Los límites al uso del endeudamiento interno se alcanzan rápidamente en un país como México con un mercado incipiente y raquítico de capitales, y tiende, además, a provocar un aumento en las presiones inflacionarias y un desequilibrio en la balanza de pagos.

En cambio, en lo que se refiere a la deuda externa, se ha recurrido a ella en mayor volumen cada vez, fundamentalmente a los créditos internacionales que obtiene el gobierno de México ante organismos mundiales y otras instituciones públicas y privadas de los países acreedores. Este tipo de crédito externo era casi inexistente en 1940; en 1950 representó el 1% del *PNB*; en 1960 representaba el 25% del *PNB*, lo que equivale al 10% del gasto público y al 24% de la inversión pública, y para el año de 1970 esas proporciones todavía han aumentado. Eso quiere decir que se está complementando nuestro ahorro interno con ahorro del exterior y, en consecuencia, se realiza una inversión superior a la que permitiría nuestro ahorro interno. En la medida en que esta deuda se destine a gastos productivos y que los términos del servicio sean moderados y a largo plazo, puede llegarse a la conclusión que la economía mexicana no ha rebasado su límite de endeudamiento externo, aunque debe procurar, a pesar de su excelente crédito exterior, utilizar recursos internos en la mayor medida posible.

Pero de todas maneras, el recurso financiero más importante del Estado está constituido por los impuestos y es también el que tiene mayores posibilidades de expansión, siempre y cuando se lleven a cabo los ajustes que exigen dos criterios difíciles de hacer coincidir: el crecimiento económico y la justicia tributaria. Y es a la vez el medio que tiene que hacer valer con mayor habilidad y eficacia el Estado para lograr una estructura impositiva suficientemente adecuada para impulsar el desarrollo y fomentar las actividades económicas, programadas científicamente en los presupuestos nacionales.

Para complementar todo lo dicho anteriormente, si tenemos en consideración que es evidente la desigual distribución del ingreso en México, aun

habiéndose mejorado los niveles de vida de grandes sectores de la población, secularmente carentes, grandes capas de la población son auténticamente unos desheredados y, en cambio, un grupo minoritario ha podido acumular beneficios substanciales y obtener una parte importante del ingreso nacional, si tomamos en cuenta que se estima que el 1.5% de la población económicamente activa la forman propietarios que perciben el 42% del ingreso nacional y que el 5% de las familias reciben de 37 a 40% del ingreso nacional. El Estado tiene un campo de acción muy amplio y necesita, a través del presupuesto nacional para el cumplimiento de sus funciones, una parte substancial del ingreso nacional, quizá no menor del 20%, pues sus servicios y prestaciones sociales exigen bastante. Por otra parte, en un sistema de economía mixta como el nuestro, la empresa y el consumidor en sus decisiones de ahorro y consumo desempeñan una importante tarea en el progreso y desarrollo socioeconómico. Por lo mismo, el Estado debe conciliar los intereses fiscales de la colectividad, las empresas y los particulares, dando un trato favorable a aquellos que emprendan una actividad productiva, arriesguen un capital o pospongan un consumo.¹⁸

De tal manera, una política impositiva eficaz para el desarrollo es el complemento ideal de la estructura de un presupuesto nacional encaminado también a ese fin. Dicha política impositiva deberá estar contenida en una legislación fiscal que imponga como objetivos fundamentales: la transferencia de recursos de los particulares al Estado sin alterar la estabilidad monetaria ni el nivel de los precios; el aliento a las actividades productivas y la canalización del uso de los recursos de manera de lograr un ritmo de crecimiento económico que eleve el ingreso real por habitante, utilizando, al respecto, los impuestos directos e indirectos junto con un sistema general de subsidios y exenciones que aligeren la carga fiscal de aquellas actividades que se desee fomentar; la atenuación de las disparidades en el ingreso, aplicando el principio de progresividad en los impuestos, acción que deberá complementarse con la prestación pública de servicios colectivos básicos a toda la población disponible para recibirlos, independientemente, de su nivel de ingresos. Y ese es el sentido de la legislación fiscal mexicana.

Los impuestos en conjunto, pero muy especialmente los directos, deben estar en función de la capacidad económica del individuo, habiendo un límite inferior de ingresos en el cual éste quede exento de gravámenes directos. Si a niveles bajos de ingresos los beneficios por servicios colectivos que recibe el individuo del Estado, son mayores que los impuestos

¹⁸ Cfr. Navarrete, Ifigenia M. de, *Estructura impositiva para el desarrollo*, en el volumen citado en la nota anterior, p. 49.

que paga, y esta relación desciende y se vuelve inversa a medida que el individuo se encuentra en una situación económica más holgada, se logrará una redistribución efectiva del ingreso. Esto lo puede y debe determinar la legislación. Éste es el verdadero sentido de una política fiscal para el desarrollo, con contenido social que permita paulatinamente cambios en la estructura socioeconómica de un país. La reforma fiscal junto a la reforma agraria instrumentalizadas por el derecho, es un auténtico avance en los cambios que impone el desarrollo socioeconómico.

V. Consideraciones finales. Al inicio de este trabajo, hablábamos de la metodología que íbamos a emplear para llegar a discernir las relaciones entre el desarrollo socioeconómico y el desenvolvimiento del derecho, así como la naturaleza de dichas relaciones y la intensidad de interacción entre ambos. Dijimos que el principio de análisis fundamental iba a ser el de la interacción de las estructuras económicas y de las estructuras de encuadramiento para ver los obstáculos que puede presentar una estructura de encuadramiento inadecuada, en este caso el derecho, incompatible con un desarrollo social sano. Mencionábamos dos criterios que nos iban a servir de pauta para manejar el contenido de este trabajo: el de la dependencia y el de la compatibilidad de la estructura de encuadramiento mencionada, respecto del desarrollo socioeconómico de México y su interacción.

Creemos que quedó suficientemente claro, de la exposición hecha a lo largo del trabajo, por los antecedentes mismos que dimos, que la revolución social de México de 1910 crea un régimen jurídico compatible como estructura de encuadramiento, y un régimen social, de esta misma naturaleza, con el desarrollo socioeconómico del país.

Estaba, según creemos, implícito en tratamientos como el del régimen de la tierra, la naturaleza de la propiedad, los criterios políticos que rigen las atribuciones del Ejecutivo en materia económica y la naturaleza y estructura misma de nuestros presupuestos federales de ingresos y egresos, que todo ello estaba encaminado a crear un nacionalismo económico, antitético del concepto mismo de dependencia.

Sin embargo, al hablar del problema de la dependencia, por la naturaleza misma de nuestra situación geográfica, enclavados en la zona de influencia más directa de la economía norteamericana, determinábamos que este fenómeno no había desaparecido completamente de los supuestos políticos de la economía mexicana frente al comercio internacional, sino que simplemente la revolución de 1917 había impreso un matiz menos agudizado.

Hechas estas aclaraciones en cuanto a los dos puntos de apoyo conceptuales para interpretar las relaciones entre el desarrollo socioeconómico y el desenvolvimiento del derecho, creo que, para simplificar, podríamos afir-

DESARROLLO SOCIOECONÓMICO Y JURÍDICO

73

mar, como lo hicimos en páginas anteriores, que la revolución social constituyó el punto de partida para una política económica tendiente a disminuir el grado de dependencia de nuestro país frente a las fuerzas económicas internacionales, personalizadas sencillamente en el potencial económico y la fuerza de atracción que ejercen los Estados Unidos.

En cuanto a la compatibilidad o incompatibilidad de las estructuras de encuadramiento respecto del desarrollo socioeconómico, éstas también, a partir de ese cambio social, habían claramente mostrado su carácter compatible para permitir, aun subsistiendo importantes incongruencias propias de nuestro sistema sociopolítico, un desarrollo socioeconómico bastante acentuado si tomamos en consideración la crisis estructural que impide en términos generales la modernización de la mayoría de los países latinoamericanos y el avance necesario para vencer el abismo tecnológico que nos separa de los países industriales.

Las tendencias legislativas del derecho mexicano en las materias analizadas, siendo de carácter marcadamente progresista, más que haber facilitado con los criterios impuestos un desarrollo económico sano, aunque desigual y todavía incipiente, han sido el resultado de una serie de fuerzas y procesos socioeconómicos que han provocado esas mismas tendencias en ese proceso dialéctico pero de diversa intensidad que opera definitivamente en sentido vertical ascendente, es decir, de infraestructura a superestructura, con su contrapartida, más leve, pero real, en sentido vertical descendente de superestructura a infraestructura.

Habiendo saneado la revolución social de 1910 el cultivo, en términos biológicos, en donde se desarrolla el fenómeno del crecimiento económico, éste a su vez produjo como reacción un régimen jurídico y social favorable, en términos de reciprocidad, con las salvedades expresadas, para unas mejores condiciones de viabilidad para este mismo desarrollo.