

## LA CONSTITUCIÓN EN EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE MÉXICO

Doctor Antonio Carrillo Flores

### *Explicación preliminar*

En la Organización de las Naciones Unidas, es usual clasificar a los Estados miembros en dos categorías: los de economía de mercado y aquellos en que la economía está centralmente planificada.

En forma paralela parece que desde el punto de vista de la estructura constitucional, a los países de nuestro tiempo puede clasificárseles entre aquellos que tienen regímenes políticos donde la nota más general es que la supremacía corresponde a los órganos estatales y los socialistas en que la supremacía radica en el partido. En éstos, los órganos titulares del poder estatal —legislativo, ejecutivo o jueces— gobiernan, administran o imparten justicia subordinados a las directivas del partido. Tal es el caso, para limitarme a este hemisferio, de la Constitución de la República de Cuba, aprobada en el Primer Congreso del Partido Comunista y ratificada en el Referendo Nacional de febrero de 1976.

En los países de economía centralmente planificada, es natural que la constitución real, para usar la clásica fórmula de Lasalle, reconozca a los órganos del partido y bajo ellos a los estatales, todas las atribuciones necesarias para defender y desarrollar el régimen socialista, sin perjuicio de garantizar ciertas libertades al individuo, aun en la órbita patrimonial, en la medida en que se admite la propiedad privada sobre ciertos bienes, inclusive de producción, como la pequeña propiedad agrícola. La Constitución cubana hasta concede a todo ciudadano el derecho a ser indemnizado por los actos ilegales que en su perjuicio haya llevado a cabo cualquier funcionario público.

La situación es naturalmente más compleja en los países en que rige, la que de una manera general puede llamarse democracia de

tipo occidental, aunque haya países de oriente, como la India, que la hayan adoptado.

Cuando, digamos, en la Gran Bretaña, la constitución es flexible y formalmente omnímodo el poder del binomio gabinete-parlamento, ha podido ampliarse la órbita de atribuciones del Estado en materia económica, sin otra formalidad que el de una ley como todas las demás.

En cambio en países como Estados Unidos con una constitución rígida y un órgano de control jurisdiccional tan poderoso como la Suprema Corte, ciertas medidas de política económica que ahora parecen evidentes —como el impuesto directo personal sobre los ingresos— exigieron de una reforma constitucional, cuando el Tribunal Supremo, a fines del siglo pasado, declaró inconstitucional dicho tributo como contrario a un texto de la Carta de Filadelfia de 1787 que exigía que los impuestos directos fuesen votados por el Congreso, tomando como base el número de habitantes de los diversos estados.

Cuando en 1952 el presidente Truman pretendió invocar “poderes inherentes” del ejecutivo para ocupar las plantas de acero, paralizadas por una huelga nacional, la Suprema Corte con una rapidez que al menos en México parecería inusitada, anuló en pocas semanas la disposición presidencial argumentando que sólo con apoyo de una ley del Congreso el ejecutivo podía dictar semejante medida.

Estos casos son obviamente excepcionales. El Estado Norteamericano a sus tres niveles —federación, estado, municipio— ejerce en materia económica, facultades que sin duda no estuvieron en la mente de los padres de la Constitución, pero siempre a condición de que semejantes poderes sean reconocidos como legítimos por la Suprema Corte. Así, en materia de legislación social: la jornada máxima de trabajo y los salarios mínimos fueron declarados inconstitucionales a principios de siglo, a pesar de la vigorosa oposición del ilustre Magistrado Oliver Wendell Holmes.

Podría por eso decirse que en lo que toca a las facultades constitucionales del poder público para alentar o conducir el desarrollo económico están contenidas, la minoría, en los textos mismos de la Constitución y la mayoría en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia, a las cuales tienen que ajustarse las leyes de los congresos federal y local. Es este un sistema menos flexible que el inglés, pero que todavía permite una gran latitud.

### *¿Cuál es el caso de México?*

Trataré de dar respuesta a esta pregunta básica en la presente comunicación. Ahora bien, como ésta se ha redactado para un coloquio con colegas españoles, cuyo país está en proceso de elaborar su propia constitución, los temas en los que he puesto mayor énfasis son aquellos que pueden permitirles una comparación con los preceptos acerca de la economía y la vida social que están estudiándose en la madre patria. Estos preceptos son varios de los contenidos en la sección 2ª del capítulo segundo y todos los del capítulo tercero del título I y los del título VII del Anteproyecto Constitucional, tal como apareció publicado en el Boletín Oficial de las Cortes el pasado 17 de abril.

Si España adopta en lo fundamental esos preceptos, podrá decirse de ella, como de México, que ambos aspiran a ser Estados sociales y democráticos de derecho, que propugnan como valores superiores de su orden jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el respeto al pluralismo político. Y que reconocen la libertad de empresa en el marco de la economía del mercado y el derecho a la propiedad privada como una función social cuyo contenido preciso lo determinan las leyes.

En sus artículos 36, 120 inciso II y 123 del Anteproyecto español, con gran precisión se acogen ciertos fines que los modernos Estados democráticos han aceptado ya, aunque no siempre han incluido en sus constituciones, a saber:

- a) La estabilidad económica y el pleno empleo;
- b) la planificación de la actividad económica general, para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo sectorial y estimular el crecimiento de los recursos del país, y
- c) la posibilidad de reservar mediante una ley al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigieran los intereses generales.

I. En México la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo (artículo 39 de la Constitución de 5 de febrero de 1917), quien la ejerce (artículo 41) no a través de un partido, sino de

los poderes federales y estatales en las órbitas de sus respectivas competencias (artículo 41). La misma Carta regula un sistema federal y acoge los dos principios fundamentales del Estado de derecho democrático: la división de poderes y los derechos del hombre, a los que denomina garantías individuales; aunque en su artículo 15 habla todavía de “los derechos del hombre y del ciudadano.”

La Constitución es, como todas las constituciones, un sistema de normas jurídicas, pero desde su origen ha sido también *un programa de reformas económicas y sociales*; o, si se prefiere, la expresión concreta de metas a lograr a través de la acción estatal o al menos bajo el estímulo o la dirección del Estado. Es, técnicamente, una constitución rígida, aunque de hecho se la modifica, a veces por necesidad jurídica y en muchos otros casos por razones políticas: para subrayar la importancia de ciertas nuevas normas o metas. En sus sesenta y un años ha sido reformada varios cientos de veces, aunque no a un ritmo uniforme. Ha habido períodos —como el de 1952 a 1958— en que solamente promovió el presidente de la República una sola enmienda, la relativa al voto de la mujer; otros, en cambio —1970-1976— en que el ejecutivo envió y los congresos federal y locales aprobaron, numerosas iniciativas.

Las reformas han sido tantas que no es difícil señalar contradicciones en los textos, a algunas de las cuales voy a aludir en esta comunicación.

II. Mucho se ha discutido entre los estudiosos de la política y del derecho constitucional mexicanos, si la Carta aprobada en Querétaro abandonó los principios de liberalismo económico abstencionista (o clásico, como es usual llamarlo en México), sobre los que sin duda se apoyó su predecesora, la de 1857. A mi juicio, expuesto antes en otros trabajos<sup>1</sup> la Constitución tal como salió del Congreso Extraordinario de 1917, sin hacer un abandono total del “liberalismo” ni en lo político, ni en lo social, ni en lo económico, reconoció al estado federal y dentro de él, al poder ejecutivo, atribuciones y poderes nuevos; que juzgó; indispensables para alcanzar los objetivos más importantes del movimiento conocido como la Revolución mexicana. Que de ser un movimiento fundamental aunque no exclusivamente político en 1910, se transformó

<sup>1</sup> “Las ideas acerca del desarrollo económico en el proceso de la Revolución mexicana”, monografía incluida en *México y la cultura*, Secretaría de Educación Pública, 1961, pp. 1179 ss.; así como en *La evolución del derecho administrativo mexicano en el siglo xx*, El Colegio Nacional, 1977.

en 1914 en un profundo movimiento social, al cual dio forma institucional precisamente el Código de Querétaro.

Las principales de esas modificaciones tuvieron el propósito de proteger a los grupos sociales más desvalidos en el campo y en las ciudades, o un signo nacionalista, y fueron recogidas particularmente en los artículos 27, 28 y 123. (Me refiero, por supuesto, solamente a los temas directamente ligados con este ensayo y no a otros, como los relativos a vigorizar al poder ejecutivo, a la educación y a la Iglesia, en que hubo también trascendentales innovaciones.)

Importa destacar, en lo que hace al artículo 27, por su generalidad, la declaración aprobada en 1917 de que “la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.” Esta potestad es distinta de la facultad tradicional de expropiación, pues no supone extinción de la propiedad privada ni exige indemnización. Además de que, según la jurisprudencia de la Suprema Corte, está reservada a la federación.

El propio artículo 27 estableció que el Estado federal dotaría de tierras y aguas a los pueblos que carecieran de ellas porque hubiesen sido despojados de las mismas o porque nunca las hubieran tenido. Estas expropiaciones se han hecho, en la inmensa mayoría de los casos, sin pago de indemnización. También dispuso el artículo 27 que respetando la propiedad comunal que sobrevive en ciertas regiones, se procedería, por las entidades federativas, al fraccionamiento de los latifundios. Otra forma de atacar el problema agrario ha sido la creación de “nuevos centros de población agrícola”. En 1932 se suprimió todo procedimiento judicial, inclusive el amparo, para impugnar las resoluciones de dotación o restitución de ejidos; pero en 1947 se estableció el amparo para la defensa de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, la cual únicamente puede ser ocupada mediante compra o expropiación por causa específica de utilidad pública, acompañada de indemnización adecuada. Se considera pequeña propiedad la que no excede de cien hectáreas de riego o su equivalente en las de secano.

Respecto a los derechos de hombres o mujeres que prestan sus servicios por contrato de trabajo, el artículo 123 rechazó la idea liberal del trabajo humano como una mercancía cuyo precio fije la libre concurrencia y fijó todo un cuadro de medidas de protección

para los trabajadores, que han ido en constante crecimiento hasta incluir, si bien con algunas modalidades, a los servidores del Estado.

Tal vez el precepto más crítico entre los tres que en especial he citado es el artículo 28, en parte heredero de un precepto de la Constitución de 1857, pues conservó la declaración en favor de la libre concurrencia en la producción, industria o comercio y hasta en los servicios al público, pero agregó que la ley castigaría severamente 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. Al reglamentarse este precepto, 20 años después de su promulgación, el legislador secundario consideró que de las dos normas (el respeto de la libre concurrencia y la protección de las clases sociales desvalidas), debería de prevalecer el segundo. Este criterio habría de acentuarse cuando se dictó en 1950 la llamada Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, que dio al Estado poderes en materia de fijación de precios, y otras, que es muy difícil suponer que hayan estado en el pensamiento de los legisladores de 1917.

III. No sólo la legislación secundaria fue abandonando ciertos principios “liberales”, sino que los textos mismos de la carta fundamental en el curso de los últimos 60 años se han ido modificando o interpretando casi siempre en el sentido de ampliar las atribuciones del Estado para promover o dirigir el desarrollo económico y social de México, aunque conservando a la iniciativa particular como fuente principal de recursos para el desarrollo, sea a través de sus inversiones o de los impuestos que cubren las empresas y las personas físicas. Por eso se dice con razón que la economía mexicana es “mixta”, aunque de tiempo en tiempo ha variado la actitud del Estado en cuanto a ampliar o a restringir las órbitas en que operan los dos sectores: el público y el privado. (Suele también hablarse de un sector “social”, que no forma parte del Estado, pero tampoco encaja en el constituido por las empresas privadas capitalistas, como es el caso de las empresas ejidales y de las cooperativas).

Una primera importante manifestación de la tendencia “intervencionista” se dio apenas tres años después de promulgada la Constitución de 1917, en el campo de la educación y la cultura superiores. En Querétaro la fracción XXV del artículo 73, facultaba al Congreso Federal para crear tales instituciones, solamente entre tanto que pudieran sostenerse por la iniciativa de los particulares.

La temporalidad de esta atribución concluyó con la reforma de 8 de julio de 1821, que además restableció la Secretaría de Educación Pública, suprimida por un artículo transitorio de la Constitución de 1917.

Pero naturalmente que las modificaciones constitucionales han sido particularmente significativas en materia de atribuciones estatales en los procesos económicos. En 1946, en una reforma trascendental, se define 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”. Aun cuando este texto apareció en un artículo, el 3º, dedicado a la educación, la generalidad de los comentaristas lo señalan ahora como el que, abandonando lo esencial del pensamiento decimonónico, hizo al Estado rector del desarrollo del país; si bien esa rectoría es sólo indicativa y no compulsoria tratándose de muchas actividades industriales, agrícolas y de servicios.

La comprensión cabal del alcance de esta reforma exige señalar su antecedente, que fue otra, que sólo estuvo en vigor 12 años y que estableció “que la educación que imparta el estado será socialista”. Desde un punto de vista lógico, la reforma de 1946 era necesaria, ya que había una contradicción insuperable en que la Constitución en sus artículos 27 y 28 reconociera la propiedad privada y la economía de mercado y que en cambio el Estado formase a las nuevas generaciones dentro de los principios del socialismo; si bien nunca llegó a decirse, al menos en forma expresa, que el socialismo a que se refería la reforma de 1934 fuera el marxismo.

Subsiste otra contradicción en esta misma área, aunque de menor entidad, entre el artículo 28, que después de disponer que en los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolio ni estancos, salvo los que limitativamente señala, agrega que tampoco habrá “prohibiciones a título de protección a la industria.” En cambio el artículo 131, después de la modificación que sufrió a fines de 1950, establece, entre otras cosas, que el ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión “para restringir y para prohibir las importaciones, 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.”

Estas facultades que el Congreso puede dar al poder ejecutivo alcanzaron una extensión todavía mayor en las reformas que en

enero de 1976 se hicieron al artículo 27. Hasta entonces, según un texto ya citado, las modalidades a la propiedad privada deberían buscar la distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación; en la actualidad las modalidades a la propiedad privada pueden perseguir también “el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.” Esta reforma vino a complementar la que en 1946 se hizo al artículo 3o.

En 1917, buscando “anudar” los preceptos de la nueva constitución con la legislación de la época colonial se declaró que correspondía a la Nación el dominio originario de todas las tierras y aguas comprendidas en los límites del territorio nacional, la cual había tenido y tenía el derecho de transmitir esos bienes a los particulares constituyendo la propiedad privada, salvo tratándose de algunos que el artículo 27 reservó al dominio directo, inalienable e imprescriptible de la Nación, tales como ciertos ríos, el mar territorial, las sustancias minerales y el petróleo.

Esta reserva no perseguía en el pensamiento del constituyente de 1917 convertir a la Nación en entidad que tuviese directamente a su cargo el descubrimiento y la explotación de tales recursos, que se preveía que podrían ser entregados a los mexicanos y a las sociedades mexicanas en concesiones. Fue en 1939, como una consecuencia de la expropiación del petróleo, de marzo de 1938, cuando se estableció que solamente el Estado podría llevar a cabo la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno; disposición que en reformas posteriores se hizo extensiva a los minerales radioactivos y a la transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio en público. En modificaciones hechas en 1960, se ha prohibido que el Estado celebre contratos para la explotación de hidrocarburos en que se pacte como compensación dar al contratista una parte de la producción que se obtenga.

El espacio aéreo, las aguas marítimas interiores y la plataforma continental se incorporaron también al dominio público en 1960 y posteriormente el llamado “mar patrimonial” hasta en una extensión de 200 millas a partir del mar territorial que es actualmente de doce millas. En 1970, sin reformar la Constitución, sino utilizando uno de los tratados aprobados en la Conferencia del mar de 1958, se nacionalizó el norte del mar de Cortés, a partir de una cadena de islas que casi lo cierran.

En otros sectores vitales de la economía del país —instituciones de crédito y seguros, ferrocarriles, siderurgia, comunicación telefónica, comercialización de artículos de consumo necesario, aeronavegación, hoteles y hasta salas cinematográficas, el Estado tiene a veces una posición monopólica (petróleo, ferrocarriles y teléfonos), y en otras actúa en concurrencia con el sector privado. O sea, que de hecho la enumeración del artículo 28 ha dejado de ser limitativa. En realidad ha quedado derogada por un tácito consenso, fórmula sin la cual no se entiende la vida constitucional mexicana.

En 1917, solamente se reconoció en los textos constitucionales, al menos de manera explícita, una empresa de Estado: el que ahora se llama Banco de México y que ejerce, además de la potestad de emitir billetes que se le dio en Querétaro, otras varias más que corresponden a las atribuciones de un banco central y que inclusive las desbordan.<sup>2</sup> Ahora las empresas estatales, que revisten diversas formas jurídicas son muy numerosas y sería difícil afirmar que exista un límite reconocido en la ley, en la jurisprudencia o inclusive en la doctrina que delimite la órbita del sector público. Han sido consideraciones de carácter económico-político y no de orden jurídico las que en años recientes han llevado al Estado a crear o adquirir empresas productoras de bienes y servicios.

Tal vez pudiera afirmarse, aunque no con la seguridad con que ello era posible hace todavía 30 años, que hay una limitación de carácter negativo: la sola obtención de utilidades no puede considerarse motivo suficiente para fundar o adquirir una empresa; se requiere además un elemento de interés público, así sea de carácter tan general como el mantenimiento de una fuente de ocupación y de empleo.<sup>3</sup> También podría argumentarse que a través de las empresas del Estado, puedan obtenerse recursos que complementen los ingresos tributarios, que es lo que se espera que ocurrirá en el futuro, en grado mucho mayor que en el pasado inmediato. Hasta ahora, sin embargo, las empresas estatales en general no han jugado ese papel.

<sup>2</sup> Véase mi monografía incluida en la obra *50 años del Banco de México*, Fondo de Cultura Económica, 1976.

<sup>3</sup> En 1941, en un estudio que publicó la Escuela de Economía de la UNAM titulado *La Constitución y la acción económica del Estado*, intenté esa delimitación que ahora ha perdido completamente significado; pp. 277 a 296 de "Investigación Económica", 1941.

#### IV. Los impuestos, la deuda pública y la regulación de la moneda y del crédito.

a) Estos tres instrumentos —junto con la creación o adquisición de empresas públicas, que se trató por separado— juegan función muy importante en las actividades estatales, relacionadas con la rectoría del proceso económico y social.

En 1917, no se introdujo, en materia tributaria, modificación alguna respecto a la Constitución liberal de 1857: simplemente se reiteró la obligación de los mexicanos —extendida por interpretación jurisprudencial y legislativa a los extranjeros— para contribuir “de manera proporcional y equitativa” a los gastos públicos de la federación, de los estados y de los municipios y se adoptó un sistema de concurrencia tributaria entre la federación y los estados; sin más limitación que las explícitas sobre alcabalas y discriminación en contra de artículos por su origen (artículo 117, fracciones IV, V, VI y VII) y la implícita de que los estados no podrían dictar gravámenes en materias reservadas expresamente a la federación. En cuanto a los municipios, se les subordinó a lo que dispusieran las autoridades locales (artículo 115, fracción II), sin que en los textos aprobados en Querétaro se recogiera la sugerencia hecha en los debates de que en caso de conflicto resolvería la Suprema Corte.

Consecuencia lógica de este sistema, fue que la federación pronto asumiera posición muy predominante con respecto a los estados y que éstos a su vez absorbieran para sí, impuestos que debieron dejarse a los municipios, si realmente se deseaba capacitar a los ayuntamientos para cumplir con eficacia su tarea.

En los primeros años de vigencia de la Constitución se discutió si el término “proporcional”, usado en la fracción IV del artículo 31, excluía a los impuestos progresivos. El punto se resolvió correctamente, al aprobarse la legislación fiscal sobre ingresos personales y de empresas en 1924 y 25, en el sentido de que un impuesto no deja de ser proporcional a pesar de que sea progresivo.

Menos sencilla ha sido la historia de la limitación de los campos tributarios entre la federación y los estados: en dos ocasiones, en 1926 y 1936, se pretendió hacer la delimitación en los textos mismos de la Constitución, llegándose a formular las iniciativas correspondientes, que no llegaron a ser discutidas en el Congreso. En 1947, se pensó en una solución intermedia: que cada 6 años, con las formali-

dades de una enmienda constitucional se dictara una ley delimitando los campos tributarios. Esta idea tampoco prosperó.

El camino seguido desde principios de los cuarenta ha sido el de enumerar en el artículo 73, XXIX, las materias sobre las que únicamente la federación puede establecer gravámenes y paralelamente conceder por ley o convenios participaciones a los estados en el rendimiento de esos impuestos.

En diciembre de 1953 se dictó una ley que pudo ser de una gran trascendencia: la de coordinación fiscal entre la federación y los estados. De acuerdo con ella un órgano mixto, la Comisión Nacional de Arbitrios, estudiaría las controversias que pudieran suscitarse, sobre todo para tratar de erradicar un vicio muy viejo del sistema mexicano: las alcabalas, prohibidas en la letra constitucional desde fines del siglo pasado. Inclusive se preveía que en caso de inconformidad el asunto se llevara a la Suprema Corte de Justicia. Acaso el valor mayor de esta ley radicaba en reconocer que en muchas ocasiones los estados dictan leyes alcabalatorias o invaden la esfera de acción federal por necesidad ineludible, es decir por escasez de recursos, por lo que la solución debería de tomar en cuenta este hecho real, buscándole un remedio económico.

Todo indica que este problema será próximamente atendido dentro de la decisión política que se ha tomado de vigorizar las finanzas estatales y municipales. Particularmente se busca a través de un “fondo financiero de nivelación” mejorar la condición de aquellas entidades más pobres, porque en ellas no se ha producido el gran desarrollo industrial que ha vuelto mucho más fuertes a ciertos estados.

b) Don Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucional y promotor principal de la Constitución —aunque ésta desbordara en muchos puntos el pensamiento de su iniciador— tenía, al igual que sus principales colaboradores, una posición francamente hostil a la contratación de empréstitos, sobre todo externos, por la dolorosa experiencia que México tuvo durante más de un siglo.

Sin embargo, cuando nuestro país se encauza definitivamente en la tarea de crear y vigorizar su infraestructura económica, aprecia que un Estado moderno no puede renunciar al uso del crédito público. Primero, en la década de los treinta, intenta en forma tímida el crédito interno, pero, cuando resuelve sus más ingentes problemas internacionales decide la rehabilitación de su crédito externo, que

había abandonado desde 1913, y empieza a negociar en volumen creciente créditos de fomento. Con objeto de evitar recaer en los errores del pasado se modifica en 1946 la fracción VIII del artículo 73, para que el crédito público sólo se utilice en la ejecución de obras productivas, salvo tratándose de operaciones de conversión o regulación monetaria. La norma no ha recibido cabal cumplimiento ni en ese aspecto ni en el de afirmar el control congressional en esta materia, pero los principios están ahí, como muchos otros de nuestra ley suprema, señalando el camino a seguir.

c) Los teóricos en la materia reconocen que no son dos fenómenos diferentes sino esencialmente el mismo, la regulación de la moneda y la regulación del crédito. Nuestra Constitución presenta la curiosa peculiaridad de que en el artículo 73, fracción XVIII, concibe a la moneda como un tejo metálico. En nuestro caso, como un tejo de plata a lo largo de todo el siglo XIX.

Frente a esta arcaica concepción, el artículo 28, al anunciar la fundación de un banco central abrió el camino para que tanto en lo interno como en lo externo se pasara de la moneda tejo a la moneda símbolo, la regulación de cuyo volumen se entregó al Banco de México, bajo la autoridad superior del presidente de la República y del secretario de Hacienda y Crédito Público.

Creado en 1944 el Fondo Monetario Internacional, México adhirió a él y a partir de 1946, sin abdicar de su soberanía en materia monetaria, nuestro país ha aceptado las obligaciones que los convenios Breton Woods y sus reformas posteriores le imponen como miembro de la comunidad de Estados asociados en esa institución.

El ideal es que la emisión de moneda —salvo en situaciones excepcionales— no complemente los recursos del Estado, el cual debería hacer frente a sus necesidades con los impuestos, los empréstitos que recojan ahorro interno o externo y la utilidades de las empresas estatales.

Durante varios períodos, sobre todo desde que en 1931 se abandonó el patrón oro, que fija limitaciones automáticas, el Estado mexicano, como muchos otros, ha tenido que acudir a la emisión directa o indirecta para completar sus ingresos, si bien a través de la regulación del encaje bancario ha logrado reducir la repercusión de este expediente sobre el circulante y los precios, convencidos Estado y pueblo de que la inflación a quien más daña es a los sectores más desvalidos.

Muchos países del llamado “Tercer Mundo” se encuentran, según opinión generalizada, en absoluta imposibilidad para atender su deuda exterior. Por fortuna México, a pesar del alto nivel que la misma ha alcanzado, no se encuentra en ese caso, particularmente ahora que se conocen los recursos que tiene en materia de gas y de petróleo.

Por ello es de esperarse que, si no de inmediato, en el curso de pocos años, manejando en forma ordenada y prudente sus impuestos, sus empréstitos y los ingresos de sus corporaciones y entidades estatales, pueda regular su circulante atendiendo sólo a las necesidades reales de la economía y no para sustituir los ahorros públicos o privados.

#### V. Los Órganos de la Administración Activa.

México desde su origen como república federal adoptó el régimen presidencial, inspirado en la Constitución norteamericana de 1787, aunque conservó de la Constitución española de 1812 normas relativas a los secretarios de Estado, que en teoría al menos guardan puntos de similitud con el régimen parlamentario, si bien nada limita la facultad del presidente para nombrar y remover a los miembros de su gabinete. Como en esta monografía se trata sólo de destacar lo fundamental, diré que se mantuvieron en 1917 las disposiciones que dan a los secretarios de Estado la potestad de refrendar o negar el refrendo a los actos del presidente de la República, que sin la firma del titular del ramo correspondiente no serán obedecidos, según texto expreso del artículo 92, aplicable no solamente a las órdenes sino también a los reglamentos y decretos del jefe de la nación.

En Querétaro se hizo una modificación importante a la estructura del poder ejecutivo: la creación, al lado de las secretarías de Estado, de los llamados departamentos administrativos que, según se advierte de los debates del Congreso constituyente, se concibieron como unidades desvinculadas de la política, que tendrían a su cargo tareas de carácter fundamentalmente técnico.

La realidad ha desbordado con mucho a las reformas estructurales de 1917. En los últimos treinta años se ha modificado sensiblemente el cuadro de agencias superiores de la administración mediante la creación de órganos de diversos tipos cuya existencia, ha venido finalmente a reconocer el artículo 93 constitucional, tal como fue reformado por decreto de 24 de enero de 1971 que dice

así: “cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado y a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales y de las empresas de participación estatal mayoritaria para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades”.

#### VI. La Nueva Ley de la Administración Pública.

La Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, integran lo que la nueva ley llama “La Administración Pública Centralizada”, en tanto que las entidades que se han venido creando a partir de 1925, componen la “Administración Pública Paraestatal”.

El presidente de la República sigue siendo, por supuesto, el jefe nato de la administración; pero se precisa, de acuerdo con los artículos 90 y 92 constitucionales, que el despacho de los asuntos de la administración pública centralizada corresponderá a los secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos. En cuanto al procurador general de la República, la nueva ley se refiere sólo a su competencia como consejero jurídico del gobierno federal, dejando a la ley reglamentaria del artículo 107 constitucional determinar los términos y condiciones de cómo se ejercerá esa función.

Se define al Consejo de Ministros para los efectos del artículo 29 de la Constitución, el cual se integrará con los secretarios de Estado, los jefes de departamentos administrativos y el procurador general de la República; sin perjuicio de que el presidente de la República pueda convocar a reuniones de secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos que no incluyan a la totalidad de los miembros del Consejo cuando se trate de fijar y de evaluar la política del gobierno federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la administración pública.

El presidente de la República sólo necesita el acuerdo del Consejo de Ministros en casos de suspensión de garantías previsto por el artículo 29 de la Constitución. Aun cuando la nueva ley no lo dice de manera explícita, debe inferirse que en esos casos deberá de contar con la opinión favorable de al menos la mayoría de los miembros del Consejo. En cambio cuando el jefe del ejecutivo reúna a los miembros del Consejo, como puede hacerlo, total o parcialmente,

para tratar otros asuntos, el Consejo se convierte en órgano puramente consultivo y las decisiones que eventualmente tome el presidente de la República sólo necesitarán conforme al artículo 92 constitucional, el refrendo del secretario o secretarios de Estado a que el asunto corresponda.

Parece claro que un propósito de la nueva ley es que las entidades que componen la administración pública paraestatal —organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito y de seguros y organizaciones auxiliares, así como fideicomisos— no estén en relación directa con el presidente de la República; sin perjuicio de que éste, como jefe nato del sistema, pueda llamar cuando lo estime conveniente, a los funcionarios responsables de dichas organizaciones.

Es una característica de la nueva ley, que claramente la distingue de las anteriores de secretarías y departamentos dictadas durante la vigencia de la Constitución de 1917, la importancia que se atribuye a los conceptos elaborados por la nueva ciencia de la administración pública y la necesidad que se reconoce de que todas las dependencias, así de la administración descentralizada como de la paraestatal, conduzcan sus actividades en forma programada “con base —dice el artículo 9º— en las políticas, prioridades y restricciones que para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno establezca el presidente de la República.”

Es una tesis que apareció en el derecho administrativo mexicano del siglo XIX, y que la nueva ley reitera, que los secretarios de Estado en la órbita de su competencia representan al presidente de la República. Naturalmente que, en respeto a la unidad del poder ejecutivo, afirmado en el artículo 80 de la Constitución, el artículo 11 de la nueva ley, como lo hacían las anteriores, indica que los titulares de las secretarías de Estado y de los departamentos administrativos ejercerán las funciones de su competencia “por acuerdo del presidente de la República”, mas ello no indica que en cada caso necesiten de una consulta o de una decisión expresa, ya que la Constitución ha encargado a tales dependencias en su artículo 90 el “despacho de los negocios de orden administrativo de la Federación”.

No sería posible en esta breve monografía destacar todas las modificaciones introducidas en la nueva Ley de la Administración Pública. Me referiré por eso tan sólo a las que considero más importantes,

contenidas tanto en esa ley como en otras que van configurando la reforma administrativa en curso:

a) Se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, que sustituye a la de la Presidencia de la República, pero atribuyéndole la ingente tarea de conducir y controlar los gastos públicos, que desde el nacimiento de la República habían sido facultades tradicionales de la Secretaría de Hacienda.

La importancia del punto amerita la transcripción textual de las 5 primeras fracciones del artículo 32 de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal relativo a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Según ellos le corresponden los siguientes asuntos:

1. Recabar los datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la administración pública federal y los programas especiales que fije el presidente de la República;

2. Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el presidente de la República para el mayor provecho general;

3. Llevar y establecer los lineamientos generales de la estadística general del país;

4. Proyectar y calcular los gastos del gobierno federal y los ingresos y egresos de la administración pública paraestatal, y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal;

5. Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y la de las entidades de la administración paraestatal.

El artículo 20 de la propia ley dice que todas las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, información y estadística, recursos humanos y demás, que sean necesarios en los términos que fije el ejecutivo federal.

En suma, se ha iniciado una etapa que, en lo que hace a política económica, pretende sujetar la acción del Estado mexicano a un

plan nacional de desarrollo; pero, y este es un dato de capital importancia, haciendo compatible ese plan nacional con:

- 1) El carácter mixto de la economía mexicana, y
- 2) la estructura federal de nuestro sistema político, a la que se trata de revitalizar.

b) El gasto público. Evidentemente ya no podía ser sólo, como estaba implícitamente aceptado en 1917, el que anualmente se apruebe para atender las erogaciones corrientes. En la actualidad son capítulos muy importantes de él, las inversiones directas del Estado y las de las empresas del sector paraestatal, que no podrán aprobarse siempre “anualmente”, sino de acuerdo con los montos que exijan los proyectos respectivos;

c) la creciente complejidad de la vida económica y social de México y el acelerado crecimiento demográfico, han impuesto la desconcentración de la facultad decisoria de los órganos de la administración pública federal. Está previsto ya que las secretarías y los departamentos administrativos, cuenten con órganos desconcentrados que tendrán facultad para resolver dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, y

d) revigorizar a los estados y a los municipios es también propósito político de la reforma administrativa, si bien se reconoce la necesidad de buscar fórmulas de coordinación de la actividad estatal a los tres niveles; ya que evidentemente sin esa coordinación no sería posible atender adecuadamente actividades de carácter nacional que no puedan cumplirse dentro de las áreas territoriales de las entidades federativas y de los municipios.

No es un accidente que de manera casi simultánea a la reforma administrativa se haya iniciado la reforma política, de la que naturalmente no hablaré y de la que se espera abra nuevos canales para la acción de las fuerzas políticas, tradicionales unas, nuevas otras, que deberá tener su lugar en el complejo espectro de la vida social mexicana.

Ciñéndome sólo al tema de esta comunicación, diré que a mi juicio el problema mayor a que nos enfrentamos en México es hacer compatible la alta estrategia del desarrollo económico y social, que por fuerza tiene que reconocer un mando supremo, con el principio de la división de poderes, la soberanía de los estados, la auto-

nomía de los municipios y los derechos humanos. Desde otro punto de vista, y sin que pueda pensarse ya en una delimitación rígida, convendría intentar una mejor definición de las áreas en que al Estado corresponde crear o adquirir empresas productoras de bienes y servicios y aquellas en que sólo le toca regular o alentar la actividad privada. Por la naturaleza del problema no creo, sin embargo, que esta definición deberá de llevarse a los textos constitucionales.

VII. Al igual de lo que ocurre en otras partes del mundo, el Estado ha tenido que incorporar a la órbita de sus responsabilidades problemas nuevos. Señalaré explícitamente:

1) Las cuestiones ligadas con la protección del ambiente, para prevenir y combatir su contaminación (artículo 73, fracción XVI inciso 4o., reformado por decreto de junio de 1971);

2) la regulación del crecimiento demográfico (artículo 4o. de la Constitución, reformado por decreto de 27 de diciembre de 1974, que fue precedido por la Ley General de Población del 7 de enero de 1974, que creó el Consejo Nacional de Población), y

3) la compleja problemática de los asentamientos humanos, que llevó a la reforma de febrero de 1975 del artículo 27 constitucional y a la Ley Federal sobre Asentamientos Humanos que deberá ser complementada por leyes locales y reglamentos municipales.

### *Conclusión*

A lo largo de estas cuartillas he ido relatando y en lo posible comentando los hechos salientes que en forma gradual han ido dotando al Estado federal mexicano y en particular al poder ejecutivo de instrumentos que le permitan realizar el ideal de que, sin sacrificio de ninguno de los derechos fundamentales del hombre, nuestro régimen jurídico y político vaya acercándose a una democracia fundada en el constante mejoramiento social y cultural del pueblo. En que, sin detener el desarrollo, en gran parte confiado a la iniciativa y el ahorro privados, se procure que los beneficios del mismo alcancen a las mayorías y en que sin eliminarse las injusticias sociales al menos se reduzcan y amortigüen.

Como la Constitución ahora vigente, no la de 5 de febrero de 1917, no fue obra de una sola asamblea, se encuentra que en tanto

que en ella figuran muchas normas secundarias, faltan acaso otras que sí habría sido conveniente puntualizar, tales como las relativas al régimen jurídico distinto que debe ser aplicable a los gastos corrientes y a las inversiones.

En cuanto a los poderes legislativo y judicial, todo indica que habrán de vigorizarse, pero sólo en cuanto órganos de control, no como entidades capaces de tomar la iniciativa de grandes reformas económicas y sociales, como ocurre con los congresos y parlamentos en otros países y en Estados Unidos también con la Suprema Corte.

No es previsible, a pesar de que algunas veces lo hayan expuesto voces aisladas, que se justifique o sea factible la convocatoria de un nuevo congreso constituyente. Al igual que en el pasado inmediato, las reformas que el futuro reclame podrán llevarse a cabo a través del proceso definido en el artículo 135. Lo que sí será de desearse, si nuestro federalismo de verdad se revitaliza, es que las legislaturas de los estados hagan un estudio más detenido de las enmiendas de lo que ha ocurrido en los últimos años. Ha habido épocas, como las décadas de los 40 y los 50, en que la Constitución casi no se modificó; otras en cambio, como la de los 70, en que tal vez modificó más de lo necesario.

Es en el ámbito municipal donde me parece que son más urgentes las medidas que refuercen a los ayuntamientos en lo político, en lo administrativo y en lo financiero. Una decisión que puede ser la más importante tomada al respecto desde 1917, es la, al parecer, inminente supresión de las Juntas de Mejoras Materiales, organismos creados por la legislación federal y que de hecho habían absorbido muchas de las tareas municipales.

En suma, que México vive en una etapa de cambio en lo político, en lo administrativo y en lo económico, con grandes retos por delante, pero también con esperanzas surgidas del hecho de que todo indica de que somos no un país pobre en recursos materiales, como lo pensaron las últimas generaciones, sino que tiene elementos que le dan la capacidad de mantener un régimen democrático y de libertades humanas a niveles crecientes de bienestar generalizado. Esto sí, y son grandes interrogantes, se organiza mejor el trabajo en el campo, continúa, la, al parecer, clara reducción en el muy alto índice de crecimiento demográfico que el país ha traído en las últimas décadas y se logra dar oportunidad de empleo a todos los compatriotas que lo necesitan.

Junio de 1978.