

## La democracia social

Héctor Fix-Zamudio

### Introducción

1. Es un hecho demasiado conocido para resaltarlo en esta oportunidad, que la Constitución Federal de 5 de febrero de 1917 inició la etapa del llamado “constitucionalismo social”, al elevar a nivel de normas fundamentales los derechos de los grupos sociales desprotegidos, campesinos y trabajadores, en sus artículos 27 y 123,<sup>1</sup> y que este ejemplo fue seguido para varios textos constitucionales de la primera posguerra, particularmente por la Carta de Weimar de 11 de agosto de 1919.<sup>2</sup> Constituye una tendencia predominante en este periodo que sigue a la catástrofe el que Boris Mirkine Guetzevitch considera como un aspecto del fenómeno de “racionalización del poder”, en el cual destaca la “idea del derecho” que penetra a las normas constitucionales de la época.<sup>3</sup>

2. Sin embargo, esta socialización del derecho constitucional y la aparición del sistema socialista iniciado por la revolución soviética de 1918 no implican forzosamente la instauración de un régimen democrático,

### Sumario

<sup>1</sup>En relación con el nacimiento y desarrollo de los derechos sociales consagrados en la Carta Fundamental de 1917, pueden citarse, entre otros, los siguientes trabajos: Alberto Trueba Urbina, *La primera Constitución Político-Social del Mundo*, México, Porrúa, 1971; Id. *Derecho social mexicano*, México, Porrúa, 1980; Lucio Mendieta y Núñez, *Derecho social*, 3ª ed., México, Porrúa, 1980; José Campillo Sáinz, *Los derechos de la persona humana. Los derechos sociales*, México, Jus, 1962; Salvador Reyes Nevares, “Apunte histórico sobre los derechos sociales”, en la obra *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, tomo I, México, Manuel Porrúa, 1979.

<sup>2</sup>Cfr. Ottmar Bühler, *La Constitución alemana de 11 de agosto de 1919*, trad. de José Rovira Armengol, Madrid, Editorial Labor, 1931, pp. 121-150.

<sup>3</sup>Cfr. Boris Mirkine Guetzevitch, *Las nuevas constituciones del mundo*, Madrid, Editorial España, 1931, p. 37. Debe destacarse la afirmación de este tratadista en el sentido de que: “En el siglo XX el sentido social del derecho, no es sólo una doctrina, no es sólo una escuela jurídica, es la vida misma”.

Introducción . . . . .	511
Democracia y derechos sociales . . . . .	513
El Estado social de derecho . . . . .	516
El desarrollo de los derechos laborales . . . . .	519
La evolución de la reforma agraria . . . . .	526
La seguridad social . . . . .	534
Los asentamientos humanos, la vivienda y la salud . . . . .	537
El crecimiento de la administración pública y la justicia administrativa . . . . .	544
El régimen económico . . . . .	550
La planificación económica y social . . . . .	561
Conclusiones . . . . .	566
Bibliografía básica . . . . .	567
Fuentes consultadas . . . . .	568

como lo señala el mismo Mirkiné Guetzevitch,<sup>4</sup> y así lo demostraron dramáticamente los sistemas totalitarios establecidos en Italia y en Europa Central y que condujeron a la segunda conflagración mundial.<sup>5</sup>

3. Por otra parte, si bien nuestra Carta Federal de 1917 establece un sistema democrático, la consagración de los derechos sociales no puede considerarse todavía como una democracia social en sentido propio, ni podía serlo tampoco, debido a que en las primeras décadas de este siglo se iniciaron las grandes transformaciones que no culminaron sino hasta la segunda y más dolorosa posguerra, por lo que podemos considerar que el texto original de nuestra Ley Suprema como los de varias otras redactadas en este periodo, establece una etapa de transición respecto al sistema liberal e individualista consagrado en la Carta Federal de 1857.<sup>6</sup>

4. A lo anterior debemos agregar que nuestra situación económica y social en la segunda década de este siglo, con una población predominantemente rural y una incipiente industrialización, no era propicia, no obstante las ideas avanzadas de numerosos constituyentes de Querétaro y de algunos otros pensadores políticos,<sup>7</sup> para establecer un nuevo régimen constitucional, que no podía desconocer el antecedente de la Carta Federal de 1857, tomando en cuenta que muchos de sus preceptos son recogidos en la Carta de 1917.<sup>8</sup>

5. Tenemos la convicción, que pretendemos demostrar en este sencillo trabajo, de que el principio fundamental de la democracia social, que tiene sus bases esenciales en el texto original de la Constitución Federal de 1917, se ha desarrollado de manera paulatina, de acuerdo con el crecimiento económico, social y cultural de nuestro país, y se refleja en numerosas reformas a diversos preceptos de nuestra Ley Suprema, que de esta manera se ha transformado y modernizado para adoptar, con modalidades propias, los lineamientos del constitucionalismo occidental de la segunda posguerra,<sup>9</sup> que ha desembocado en el llamado Estado de bienestar o Estado de derecho social.<sup>10</sup>

6. El tema es muy extenso y complejo, por lo que nos limitaremos a señalar la evolución de la democracia social a partir del texto original de la Carta Federal de 1917 y sus modificaciones subsecuentes en esta materia, sin hacer referencia, sino de manera

<sup>4</sup> Cfr. Boris Mirkiné Guetzevitch, *op. últ. cit.*, p. 36, sostiene “que la introducción de los elementos sociales en las declaraciones de derecho no está de ningún modo en relación directa con la proporción más o menos grande de la democracia en un país dado”.

<sup>5</sup> Cfr. Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, México, FCE.

<sup>6</sup> Debe destacarse que el título oficial de la Carta de 1917 era: “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857”.

<sup>7</sup> Cfr. Federico Reyes Heróles, “La Convención de Aguascalientes”, en el volumen colectivo editado por María del Refugio González, *La formación del Estado mexicano*, México, Porrúa, 1984, pp. 233-252.

<sup>8</sup> Lo demuestra su denominación original, si se toma en consideración que el proyecto elaborado por el Ejecutivo Federal en diciembre de 1916, tenía el propósito de reformar la Carta de 1857 más que elaborar un texto totalmente novedoso.

<sup>9</sup> Cfr. Carlos Ollero, *El derecho constitucional de la posguerra. Apuntes para su estudio*, Bosch, Barcelona, 1949.

<sup>10</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “Estado social de derecho y cambio constitucional”, en el volumen colectivo coordinado por Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984, pp. 337-349.

accesoria a la profusa legislación reglamentaria y a su trascendencia a la realidad política, económica y social, pues esta última ha sido objeto de análisis por parte de numerosos científicos sociales, entre los cuales destaca el libro clásico del distinguido sociólogo Pablo González Casanova, *La Democracia en México*, que ha tenido una gran repercusión internacional,<sup>11</sup> y también mencionaremos como un simple ejemplo, debido a su muy reciente aparición la obra publicada en los Estados Unidos por Daniel Levy y Gabriel Székely,<sup>12</sup> pero la bibliografía tanto nacional como extranjera es impresionante.

## Democracia y derechos sociales

7. El artículo 40 de la Constitución Federal vigente califica nuestro ordenamiento como democrático,<sup>13</sup> pero esta declaración fundamental no nos aclara el contenido del vocablo, puesto que no hace sino reproducir casi literalmente lo dispuesto por el precepto del mismo número de la Carta Federal de 1857.<sup>14</sup>

8. Es evidente que no obstante tratarse de disposiciones iguales, su significado ha variado considerablemente en su contenido, ya que el sistema democrático de la Ley Suprema anterior tenía un significado estrictamente político,<sup>15</sup> de acuerdo con los lineamientos del llamado “Estado de Democracia Clásica”,<sup>16</sup> o “Estado Liberal Burgués”, en tanto que como lo hemos sostenido con anterioridad (*supra* párrafo 5), nuestra Constitución vigente posee una proyección social de la cual carecía la Carta de 1857, si se toma en cuenta el texto vigente del artículo 3º fracción I, inciso a) de la propia Constitución de 1917, reformado el 30 de diciembre de 1946, de acuerdo con la redacción elaborada por el entonces secretario de Educación Pública y distinguido escritor, Jaime Torres Bodet.<sup>17</sup>

9. En efecto, al referirse a los lineamientos que deben regir la educación que imparta el Estado —federación, estados y municipios— dispone que la misma debe ser: democrática: “considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

<sup>11</sup> Esta obra clásica ha sido traducida al inglés y al francés y lleva numerosas ediciones en castellano.

<sup>12</sup> *México. Paradoxes of Stability and Change*. Boulder, Colorado, Westview Press, 1983.

<sup>13</sup> Dicho precepto establece: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”.

<sup>14</sup> *Cfr.* Los comentarios sobre este precepto de la Constitución de 1857, por el tratadista Eduardo Ruiz, *Derecho constitucional*, 2ª ed., México, Tipografía de Aguilar e Hijos, 1902, reimpresión, UNAM, 1978, pp. 171-177.

<sup>15</sup> Es bien conocido que afloraron en el Constituyente de 1856-1857 preocupaciones de tipo social, entre las cuales destaca el voto particular de Ponciano Arriaga sobre el derecho de propiedad, de 23 de junio de 1856, pero se impuso la orientación individualista y liberal que sólo se preocupó por la organización política. *Cfr.* Las agudas observaciones del ilustre Mario de la Cueva, “La Constitución de 5 de febrero de 1857”, en la obra coordinada por el mismo autor, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, tomo II, México, UNAM, 1957, pp. 1305-1336.

<sup>16</sup> *Cfr.* Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, cit., *supra* nota 5, pp. 77-90, quien señala con profundidad los lineamientos esenciales del llamado “Estado de Democracia Clásica”.

<sup>17</sup> *Cfr.* Jaime Torres Bodet, *Memorias*, 2ª ed. tomo I, México, Porrúa, 1981, pp. 396-409.

10. Contamos a partir de diciembre de 1946 con un concepto constitucional de la democracia, el que otorga significado a la declaración del artículo 40 de la misma Carta Fundamental, al hacer referencia expresa a los aspectos económicos, sociales y culturales de la institución, la que no debe ser considerada, de acuerdo con el mismo precepto, como una simple estructura jurídica y como un régimen político, estos últimos predominan en la aplicación del precepto del mismo número de la Constitución de 1857, como se señaló antes (ver *supra* párrafo 7).

11. Para contar con un apoyo conceptual que nos permita relacionar el sistema democrático con su dimensión social, de acuerdo con la evolución que ha experimentado en nuestro régimen constitucional federal, podemos realizar un intento de elaborar una idea, así sea provisional y aproximada, de esta compleja institución.

12. Debemos considerar, en primer término, que el vocablo “democracia” se ha utilizado con los más diversos significados, matices y perspectivas a partir de que los griegos iniciaron su reflexión sobre los sistemas políticos, y en particular Aristóteles, quien intentó una caracterización del régimen democrático de su época.<sup>18</sup>

13. Por otra parte, se trata de uno de esos conceptos cargado de emotividad, y por ello sujeto a interpretaciones en ocasiones contradictorias, como ha ocurrido con otro vocablo con el cual se encuentra vinculado, es decir, el de Constitución, que por su carácter axiológico, ha experimentado una situación similar.<sup>19</sup>

14. En efecto, la democracia posee disímbolos significados, pues como lo señala el clásico estudio de Car J. Friedrich,<sup>20</sup> no sólo debe considerarse como estructura política, es decir como forma de Estado o gobierno, sino también como un estilo de vida, como lo ha señalado expresamente nuestro texto constitucional (ver *supra* párrafo 9), pero también debe estimarse como una aspiración, es decir, como un ideal señalado en las constituciones modernas a través de los principios programáticos.<sup>21</sup>

15. El mismo Friedrich señala que existen varias formas de democracia,<sup>22</sup> y podríamos agregar que en cada una de ellas podemos descubrir matices y modalidades, que en ocasiones llegan a ser sutiles, y por ello difíciles de determinar. Dentro de estas formas, que no son sino modalidades del mismo concepto genérico de democracia, se ha hablado de democracia política, de democracia social y de democracia económica, las cuales no pueden coexistir separadamente, al menos en nuestra época.<sup>23</sup>

<sup>18</sup>*La Política*, trad. de Julián Marías y María Araujo, Madrid, 1970, pp. 168-203; *Id.*, *La Constitución de Atenas*, trad. de Antonio Tovar, Madrid, 1970, pp. 40-129.

<sup>19</sup>*Cfr.* Rolando Tamayo y Salmorán, *Introducción al estudio de la Constitución*, tomo I, México, UNAM, 1979, especialmente pp. 173-181.

<sup>20</sup>*La democracia como forma política y como forma de vida*, trad. de Santiago Martínez Haba y G. Wasserzieher de Martínez, 2ª ed., Madrid, 1966, pp. 13-25.

<sup>21</sup>*Cfr.* entre otros el clásico trabajo de Vezio Crizafulli, *La Costituzione e le sue disposizione di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 32 y ss.

<sup>22</sup>*La democracia como forma política*, cit., *supra* nota 20, pp. 40-53.

<sup>23</sup>La combinación de todas ellas es lo que pueda dar lugar a lo que el tratadista francés Charles Debbsch considera como “las instituciones políticas equilibradas”, en su reciente libro *L'Etat civilisé*. París, 1979, pp. 47-76; sobre la llamada Democracia social y económica, *cfr.* Juan Ferrando Badía, *Democracia frente a autocracia*, Madrid, Tecnos, 1980, pp. 79-159.

16. Y para complicar todavía más el panorama, no debemos olvidar que actualmente se han señalado, al menos, dos categorías fundamentales de sistemas calificados, con razón o sin ella, como democráticos, es decir, la que se ha denominado como *democracia occidental o burguesa*,<sup>24</sup> y la que se conoce como *democracia popular o socialista*,<sup>25</sup> considerando que dentro de este segundo sector existen varios ordenamientos que utilizan esa denominación en sus Cartas Fundamentales, como ocurre con la República Popular Alemana, la República Popular Democrática de Corea y la República Democrática de Vietnam, entre otras. A su lado toda una gama de ordenamientos constitucionales de países en vías de desarrollo, que pretenden aproximarse a estos dos modelos fundamentales que reclaman la exclusividad de su connotación democrática.

17. Coincidimos con el distinguido constitucionalista mexicano Jorge Carpizo en cuanto considera que no es suficiente la calificación formal que se atribuya una Carta Fundamental para considerarla como democrática, sino que para que merezca esta denominación es preciso que realmente: *a)* asegure con amplitud al individuo sus derechos fundamentales; *b)* le garantice un mínimo de seguridad económica, y *c)* no concentre el poder en una persona o grupo, es decir, que las funciones las ejerzan efectivamente por diversos órganos y el sistema de partidos acepte el principio de pluralismo ideológico.<sup>26</sup>

18. Por tanto, si bien no podemos separar los diversos elementos que configuran un sistema constitucional democrático, que reúne elementos políticos, jurídicos, sociales, económicos y culturales, sí podemos afirmar que las constituciones de esta segunda posguerra consagran una serie de principios que están vinculados con los factores sociales de las comunidades contemporáneas, en cuanto se advierte cada vez con mayor vigor una tendencia hacia la formación de numerosos grupos sociales, que sustituyen las clases tradicionales, pues poseen intereses de naturaleza diversa, y por ello puede hablarse de una textura grupal de las sociedades de nuestra época,<sup>27</sup> la cual se advierte inclusive en los países socialistas, inspirados en el modelo soviético que persigue una homogenización de la estructura social y pretende la desaparición

<sup>24</sup>Cfr. sobre las características entre las democracias de Occidente y las del mundo socialista, entre otros, el clásico estudio comparativo del insigne jurista alemán Karl Loewenstein, "Constituciones y derecho constitucional en Oriente y Occidente", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 164, Madrid, marzo-abril de 1969, pp. 5-34; también pudo consultarse el agudo estudio comparativo de los ordenamientos constitucionales occidentales del tratadista italiano Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, cit., nota 5, pp. 77-187. Se ha publicado recientemente una nueva edición italiana, la quinta, de esa importante obra, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 159-352.

<sup>25</sup>Para examinar las características de las llamadas democracias socialistas, pueden utilizarse también las dos obras fundamentales señaladas en la nota anterior; Karl Loewenstein, *op. últ. cit.*, pp. 34-52, y Paolo Biscaretti di Ruffia *op. últ. cit.*, pp. 188-260 de la traducción castellana, y pp. 353-515, de la nueva edición italiana, en la inteligencia de que en esta última se examinan las constituciones socialistas más recientes.

<sup>26</sup>"La clasificación de las constituciones. Una propuesta", en su libro *Estudios constitucionales*, 2ª ed. México UNAM-Gran Enciclopedia Mexicana, 1983, p. 419.

<sup>27</sup>Esta es una expresión utilizada por el destacado constitucionalista argentino Germán José Bidart Campos, *Doctrina del Estado Democrático*, Buenos Aires, EJA, 1961, pp. 251-261.

de las clases antagonicas, como lo procura el artículo 19 de la Constitución Federal de la Unión Soviética de 7 de octubre de 1977.<sup>28</sup>

19. Coincidimos con el penetrante pensamiento del notable jurista alemán Gerhard Leibholz, en cuanto considera que en la moderna sociedad económica, las asociaciones en las cuales se organizan los diversos grupos sociales se han situado en el lugar que antes ocupaban las clases, y su gran ventaja ha sido convertir el concepto de clase en algo relativo, superando con ello la sociedad clasista del siglo XIX, pues dichas asociaciones están destinadas principalmente a expresar sus intereses antagonicos.<sup>29</sup>

20. En tal virtud, el sector social de la democracia contemporánea es aquel que pretende canalizar los intereses de los distintos grupos sociales, procurando su armonización al coordinar los diversos intereses, frecuentemente contrarios, de los citados grupos, y para ello resulta necesario establecer disposiciones constitucionales que tutelen dichos intereses, de manera que los organismos públicos intervengan activamente en los fenómenos sociales, económicos y culturales para lograr los fines de la llamada justicia social,<sup>30</sup> y por ello estimamos muy acertada la afirmación de Jorge Carpizo ya señalada (ver párrafo 17), de que sólo puede considerarse democrática una carta fundamental que asegure un mínimo de seguridad económica, pero que también establezca los mecanismos para asegurar una vida social decorosa y digna.

## El Estado social de derecho

21. Aun cuando resulta muy difícil intentar una definición del llamado Estado social de derecho, debido a los diversos matices que asume en los ordenamientos constitucionales contemporáneos, trataremos de proporcionar una idea general de la institución, pero partiendo de la base de que debe deslindarse del Estado socialista, que se inspira en una concepción distinta, tanto de la estructura social como de la organización económica, puesto que se apoya en el pensamiento marxista-leninista del derecho y del Estado.<sup>31</sup>

22. Podemos afirmar que si bien no coinciden estrictamente los conceptos de Estado y democracia social, puesto que desde un punto de vista formal un sistema autoritario

<sup>28</sup> En su parte relativa dicho precepto dispone: “El Estado contribuye a intensificar la *homogeneidad social* de la sociedad, es decir, a borrar las diferencias de clase y las diferencias esenciales entre la ciudad y el campo entre el trabajo físico y el intelectual, a desarrollar y acercar omnilateralmente todas las naciones y etnias de la URSS”.

<sup>29</sup> *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, trad. de Eloy Fuente, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971, pp. 121-122.

<sup>30</sup> Existe una fuerte tendencia a la incorporación del valor justicia en la estructura del Estado contemporáneo, también en el sector político y no exclusivamente en cuanto a la regulación de las relaciones sociales, y desde este punto de vista se habla del “Estado de Justicia”; *cf.* entre otros, Giacomo Perticone, “Stato di Diritto e Stato di Giustizia”, en *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, Milano, enero-febrero de 1963, pp. 129 y ss.

<sup>31</sup> *Cf.* entre otros, Manuel García Pelayo, “Introducción al estudio de los sistemas político-constitucionales de los países socialistas”, en su libro *Burocracia y tecnocracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1974, pp. 153-169; André Haurion, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. de José Antonio González Casanova, Barcelona, Ariel, 1971, pp. 696-800; John Hazard, “Modelos de derecho socialista para el desarrollo”, en *Boletín mexicano de derecho comparado*, núm. 47, mayo-agosto de 1983, pp. 463-495.

puede canalizar y regular los intereses de los diversos sectores sociales, la doctrina contemporánea considera que si no se quiere privar de contenido a la primera institución debe vincularse al sistema democrático, e implica, como este último, la transformación del Estado de derecho clásico, individualista y liberal, en una organización política y jurídica en la cual se reconoce la estructura grupal de la sociedad y la necesidad de armonizar los intereses de dichos grupos sociales, económicos, políticos y culturales, cada vez más complejos, a través de los principios de la justicia social.<sup>32</sup>

23. Así lo sostiene certeramente el conocido tratadista argentino Jorge Reinaldo A. Vanossi, cuando afirma que el concepto de Estado social implica la existencia de la democracia, ya que al modelo político de dicha democracia social corresponde el paradigma constitucional del Estado de derecho, el cual debe considerarse como democrático y social de derecho, como lo describe el artículo primero de la Constitución española de diciembre de 1978.<sup>33</sup>

24. A su vez, según el notable tratadista español Manuel García Pelayo, el Estado social se caracteriza por su intervención creciente en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, para armonizar y coordinar los diversos intereses de una comunidad pluralista; redistribuir bienes y servicios, y para obtener una meta muy difícil de alcanzar: la justicia social, y por este motivo se le ha calificado de muy diversas maneras, como Estado benefactor, promotor, distribuidor, *manager*, etcétera.<sup>34</sup>

25. El intervencionismo estatal se advierte con mayor fuerza en el campo de la administración, en virtud de que ésta cuenta con los instrumentos técnicos para obtener los objetivos de justicia social, y por ello se ha transformado de manera paulatina, pero irreversible, en una organización cada vez más extensa y compleja, pues comprende no sólo las dependencias tradicionales de la administración centralizada, sino también un número creciente de organismos públicos descentralizados, y ejerce control sobre un conjunto, también en aumento, de empresas públicas; con la posibilidad de establecer planes de desarrollo, de acuerdo con los principios de la planificación indicativa o democrática, para diferenciarla de la imperativa de los ordenamientos socialistas.<sup>35</sup>

26. Por su parte, el profesor Wolfgang Friedman señaló que el Estado social realiza cinco funciones diferentes, como consecuencia de sus actividades dirigidas hacia la justicia social: primero, como protector; segundo, como dispensador de servicios sociales; tercero, como administrador industrial; cuarto, como controlador económico; y quinto, como árbitro,<sup>36</sup> y la mayor parte de estas tareas son realizadas por la administración.

<sup>32</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, "Estado social de derecho y cambio constitucional", en *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984, p. 340.

<sup>33</sup> Cfr. Jorge Reinaldo A. Vanossi, *El Estado de Derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1982, pp. 16-33.

<sup>34</sup> Cfr. Manuel García Pelayo, "El Estado social y sus implicaciones", en su libro *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977, pp. 30-40.

<sup>35</sup> Cfr. Agustín Gordillo, *Introducción al derecho de la planificación*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1981, pp. 42-50.

<sup>36</sup> Cfr. *El derecho en una sociedad en transformación*, trad. de Florentino M. Torner, México, FCE, 1966, pp. 504-511.

27. Pero si bien es la actividad administrativa de los gobiernos la más importante en un Estado de derecho social, y de aquí la tendencia prácticamente universal de la supremacía del organismo ejecutivo en los regímenes contemporáneos,<sup>37</sup> la democracia social del Estado de derecho de nuestra época debe realizarse por todos los órganos del propio Estado, encabezados por el constituyente, ya sea original o reformador, el cual debe establecer los principios tanto preceptivos como programáticos de las funciones estatales de justicia social, y esto es precisamente lo que ha ocurrido, como ya se ha señalado, con la transformación del texto de la Constitución Federal de 1917, al desarrollar el órgano revisor de nuestra Ley Suprema los principios iniciales del constitucionalismo social introducidos por el Constituyente original de Querétaro (ver *supra* párrafos 3 a 5).

28. Pero también el organismo legislativo, ya sea de manera directa por el cuerpo parlamentario, o a través de legislación delegada en el ejecutivo, que es cada vez más frecuente, y finalmente, también los tribunales, deben desarrollar los principios constitucionales y la legislación social, tarea básica, puesto que son los propios tribunales, especialmente los de carácter supremo, y todavía con mayor fuerza, si están especializados en materia constitucional (Cortes o Tribunales Constitucionales),<sup>38</sup> los que poseen la capacidad de desarrollar los postulados de justicia social, a través de la aplicación efectiva de los principios de carácter fundamental, como lo demuestran los dos extremos representados por la oposición de la Corte Suprema Federal Norteamericana a la política social (*New Deal*), del presidente Franklin D. Roosevelt en los años treinta,<sup>39</sup> y el llamado “activismo judicial” de la propia Corte encabezada por su presidente Earl Warren (1953-1969), que significó no sólo la defensa sino también la evolución de los derechos humanos tanto individuales como sociales.<sup>40</sup>

29. Por ello las constituciones surgidas en esta segunda posguerra han introducido de manera expresa el concepto del Estado de derecho social, como ocurre con el artículo 20, fracción I, de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de 1949;<sup>41</sup> el artículo 2º de la Constitución francesa de octubre de 1958;<sup>42</sup> el artículo 1º, inciso I, del proyecto de Constitución de la Confederación Suiza, elaborado en 1977;<sup>43</sup> el

<sup>37</sup> Cfr. entre otros, Maurice Duverger, *La monarchie republicaine, ou comment les démocraties se donnent des rois*, París, 1974, especialmente pp. 45-98.

<sup>38</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, 2ª ed., México, UNAM-Porrúa, 1985, pp. 15-201.

<sup>39</sup> Cfr. Edouard Lambert, *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation social aux Etats-Unis*, París, 1921.

<sup>40</sup> Cfr. Charles Cadoux, “Le pouvoir judiciaire aux Etats-Unis depuis l’élection du Richard Nixon. Bilan d’une evolution, 1968-1976”, en *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, París, enero-febrero de 1978, pp. 41-106; Carole E. Goldberg y Hermann Schwartz, *Supreme Court Denial of Citizen Access to Federal Courts to Challenge Unconstitutional or other Unlawed Actions; the Record of the Burger Court*, edición mimeografiada por la Society of American Law Teachers, New York, 1976; Leda Boechart Rodrigues, *La Suprema Corte y el derecho constitucional norteamericano*, trad. de Justo Pastor Benítez, México, Porrúa, 1965, pp. 124-227.

<sup>41</sup> “La República Federal de Alemania es un Estado Federal, democrático y social”.

<sup>42</sup> “Francia es una República indivisible, laica, democrática y social. Asegura la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, sin distinción de origen, raza, religión, y respeta todas las creencias.”

<sup>43</sup> “La Confederación suiza es un Estado federativo, democrático, liberal y social.”

artículo 1º, inciso 1, de la Carta española de diciembre de 1978;<sup>44</sup> y el artículo 79 de la Ley Suprema del Perú, que entró en vigor en julio de 1980.<sup>45</sup>

30. En tal virtud, para tener una visión panorámica de la democracia y el Estado social en nuestra Carta Fundamental de 1917, es preciso analizar algunos de los aspectos esenciales que se consagraron en el texto primitivo, así como el desarrollo paulatino y constante de estos principios en las numerosas reformas posteriores que han transformado nuestra Constitución Federal vigente para actualizarla de acuerdo con los textos constitucionales de la segunda posguerra.

## El desarrollo de los derechos laborales

31. Un aspecto significativo del texto original de la Carta Federal de 1917 es la consagración de los derechos esenciales de los trabajadores que prestaban sus servicios en la naciente industria de nuestro país en la segunda década del siglo pasado, a través del artículo 123 de la misma Ley Suprema.<sup>46</sup>

32. En esta materia como en la relativa a la reforma agraria el Constituyente de Querétaro debe considerarse como un precursor de nuestra actual democracia social.<sup>47</sup>

Fue un gran mérito del Constituyente de Querétaro el consignar en el texto original del artículo 123 los derechos esenciales de los trabajadores, incluyendo el germen de algunas instituciones muy avanzadas para la época como las bases de la seguridad social (fracción XXIX;<sup>48</sup> la participación en las utilidades de las empresas (fracción IX);<sup>49</sup> la vivienda (fracción XII); el servicio de empleo (fracción XXV,<sup>50</sup> así como la jurisdicción y proceso del trabajo (fracciones XX y XI),<sup>51</sup>

<sup>44</sup>“España se constituye en un *Estado social y democrático de Derecho*, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.”

<sup>45</sup>“El Perú es una *República democrática y social*, independiente y soberana, basada en el trabajo. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado.”

<sup>46</sup>Cfr. Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917*, 2ª ed., México, 1959, pp. 67-141.

<sup>47</sup>Cfr. Alfonso Noriega Cantú, “La reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su vinculación con los derechos sociales y el Estado Social de Derecho”, en la obra colectiva editada por José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 122-126.

<sup>48</sup>“Se consideran de utilidad social: el establecimiento de *Cajas de Seguros Populares*, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.”

<sup>49</sup>La parte relativa de dichas disposiciones establece: “VI... En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una *participación en las utilidades*, que será regulada como lo indica la fracción IX.” “IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la *participación en las utilidades* a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación, que se establecerá en cada Estado”.

<sup>50</sup>“En toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores *habitaciones cómodas e higiénicas*, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas”.

<sup>51</sup>“El servicio para la *colocación* de los trabajadores, será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.”

34. Todas estas instituciones bosquejadas por dicho precepto fueron desarrollándose de manera paulatina en las numerosas reformas que se le hicieron al citado artículo 123 de la Constitución Federal, de acuerdo con el crecimiento de número de trabajadores, la evolución del movimiento obrero organizado y el desarrollo económico del país, e inclusive en virtud de la diversificación de las actividades laborales con el incremento del sector de servicios y de la burocracia.<sup>52</sup>

35. A) Un ejemplo muy claro del perfeccionamiento de las instituciones laborales de carácter constitucional lo observamos con toda claridad en la creación por el Constituyente de Querétaro de un organismo especial para resolver los conflictos obrero-patronales, es decir, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, así como un procedimiento tutelar específico, que se extendió al juicio de amparo.<sup>53</sup>

36. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje se crearon de acuerdo con modelos de organismos similares establecidos en el extranjero (Francia, Italia, Alemania, Inglaterra, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda), como se manifestó en varias ocasiones en los debates de la comisión especial que se reunió en el antiguo arzobispado de Querétaro, bajo la presidencia del ingeniero Pastor Rouaix, entonces secretario de Fomento del gobierno de don Venustiano Carranza, y con la asesoría jurídica del distinguido abogado José Natividad Macías.<sup>54</sup>

37. Existían algunos antecedentes nacionales entre los cuales destacan las leyes del general Salvador Alvarado expedidas en el estado de Yucatán el 14 de mayo, y especialmente el 28 de diciembre de 1915, que regularon los Consejos de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje, organismos inspirados en la legislación laboral de Australia y Nueva Zelanda sobre el arbitraje obligatorio para la solución de los conflictos colectivos del trabajo.<sup>55</sup>

38. También se mencionan, aun cuando con menos importancia en este aspecto, la ley de Veracruz de Cándido Aguilar, de 19 de octubre de 1914, y la de Jalisco, expedida por Manuel Aguirre Berlanga de 28 de diciembre de 1915, que encomendaron a las Juntas de Administración Civil y a las Juntas Municipales, respectivamente, la función de decidir los mencionados conflictos.<sup>56</sup>

39. No obstante lo anterior, en el propio Congreso Constituyente se carecía de una idea precisa sobre estos organismos, y al efecto es significativo el discurso pronunciado por el propio José Natividad Macías en la sesión de 28 de diciembre de 1916, en el cual hace referencia a sus estudios sobre las legislaciones laborales de Estados Unidos,

<sup>52</sup>“XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetará a la decisión de una *Junta de Conciliación y Arbitraje*, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.” “XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.”

<sup>53</sup>Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “La naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje”, en el folleto del mismo nombre editado por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 1975, pp. 5-6.

<sup>54</sup>Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123*, cit., nota 46, pp. 95-141.

<sup>55</sup>Cfr. Alberto Trueba Urbina, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4ª ed., México, Porrúa, 1978, pp. 8-17.

<sup>56</sup>Alberto Trueba Urbina, *op. últ. cit.*, pp. 17-20.

Francia y Bélgica y a la inclusión de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en el proyecto de ley de trabajo elaborado en Veracruz en el año de 1915 por órdenes del primer jefe del Ejército Constitucionalista, pero sin aclarar sus atribuciones, puesto que se limitó a sostener que no debían actuar como tribunales ordinarios y mencionó vagamente el arbitraje convencional.<sup>57</sup>

40. Por otra parte, al aprobarse las citadas fracciones XX y XXI del artículo 123 constitucional, no se poseía un concepto claro de la función de las propias Juntas de Conciliación y Arbitraje como los órganos encargados de resolver los conflictos obrero-patronales, como lo demuestra la disposición del segundo precepto, que faculta a los empresarios y a los trabajadores para negarse a someter sus diferencias a la jurisdicción de dichas Juntas o rehusarse al cumplimiento de los llamados laudos, cubriendo los primeros los daños y perjuicios producidos por el conflicto, todo lo cual se aproxima a un arbitraje convencional<sup>58</sup> y una razón sólida para sustentar esta tesis la podemos desprender del texto original del proyecto, lo que después se aprobó como dicha fracción XII, en la cual la comisión del Congreso suprimió la referencia al “escrito de compromiso” que se había introducido por el asesor jurídico, José Natividad Macías.<sup>59</sup>

41. Esta incertidumbre sobre el funcionamiento y atribuciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de composición tripartita, se reflejó en las diversas leyes de los Estados que reglamentaron las disposiciones constitucionales de acuerdo con el texto original del citado artículo 123, pues si bien la mayoría de estos ordenamientos confirieron a dichos organismos la resolución de todo tipo de conflictos laborales, tanto individuales como colectivos, sin embargo se advierte confusión en cuanto al alcance de las decisiones respectivas, calificadas de laudos, puesto que algunas de esas legislaciones encomendaron su cumplimiento a las autoridades administrativas de acuerdo con el procedimiento económico coactivo, en otras se les otorgó el carácter de títulos ejecutivos que deberían exigirse en el procedimiento respectivo ante los tribunales ordinarios, etcétera.<sup>60</sup>

42. No fue sino hasta la expedición de los reglamentos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal y de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, expedidos por el general Plutarco Elías Calles los días 8 de marzo de 1926 y 17 de septiembre de 1927, respectivamente, cuando se estableció en ambos ordenamientos un procedimiento específico para el cumplimiento y ejecución de los laudos pronunciados por dichos organismos, y que sirvieron de base para su regulación por las Leyes Federales del Trabajo de 1931 y 1970.

43. La situación de la jurisprudencia no fue tampoco afortunada, pues en la primera etapa del conocimiento de la impugnación de los laudos de las Juntas de Conciliación

<sup>57</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, 1960, tomo I, pp. 1035-1047.

<sup>58</sup> Cfr. sobre el arbitraje privado los estudios de los procesalistas italianos Enrico Redenti, *El compromiso y la cláusula compromisoria*, y Tito Carnacini, *El arbitraje*, ambos traducidos por Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, EJE, 1961.

<sup>59</sup> Cfr. *Diario de los Debates*, cit. *supra* nota 57, tomo II.

<sup>60</sup> Cfr. Néstor de Buen Lozano, “Los tribunales de trabajo en México”, en el libro colectivo, *Homenaje a Salomón González Blanco*, México, UNAM, 1984, pp. 128-130.

y Arbitraje a través del amparo, que transcurre de marzo de 1918 (asunto Guillermo Cabrera) a febrero de 1924 (amparo solicitado por La Corona, S.A.); la Suprema Corte de Justicia adoptó un criterio contrario a la naturaleza judicial y obligatoria de las decisiones de las citadas Juntas de Conciliación y Arbitraje, las que fueron consideradas como organismos voluntarios de arbitraje para resolver conflictos de carácter colectivo, pero sin competencia para resolver obligatoriamente las controversias jurídicas de naturaleza individual.<sup>61</sup>

44. Esta incomprensión frente a la necesidad de tutelar procesalmente los derechos laborales establecidos en el artículo 123 de la Constitución Federal, puede equipararse en cierto modo a la mencionada posición adoptada por la Suprema Corte Federal de los Estados Unidos en los años treinta, respecto de la legislación social del *New Deal* del presidente Roosevelt (ver *supra* párrafo 28).

45. Pero, tanto en México como posteriormente en Norteamérica, la presión ejercida por los grupos sociales logró un cambio sustancial en la actitud de ambos Tribunales Supremos, pues como es bien sabido, por lo que se refiere a nuestro país, en el citado amparo de La Corona, S. A., resuelto por nuestra Suprema Corte el primero de febrero de 1924, así como en el diverso juicio de amparo solicitado por la Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza de Puebla, se acogió al criterio del carácter imperativo de las Juntas de Conciliación y Arbitraje para resolver todo tipo de conflictos laborales, tanto individuales como colectivos, por lo que se reconoció a dichas juntas el carácter de tribunales del trabajo.<sup>62</sup>

46. Sin embargo, aun cuando se advierte una evolución muy trascendente en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia a partir del mencionado año de 1924, no se ha llegado a clarificar todavía la naturaleza de las funciones de los tribunales del trabajo, pues en la actualidad se señala en la misma jurisprudencia que no son tribunales de derecho, y en ocasiones se ha sostenido que lo son de equidad, y por ello el ilustre jurista mexicano Narciso Bassols intituló su clásico artículo publicado en el año de 1930: “¿Qué son por fin las Juntas de Conciliación y Arbitraje?”,<sup>63</sup> sin que pueda afirmarse que se tenga una verdadera precisión sobre esta materia en la propia jurisprudencia ni en la doctrina, lo cual no debe considerarse como una cuestión exclusivamente conceptual, sino que ha producido graves consecuencias de carácter práctico.<sup>64</sup>

47. No obstante que, como lo hemos señalado en el párrafo anterior, se carece de una concepción clara de la naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, se observa una evolución hacia el perfeccionamiento de los criterios y de las normas

<sup>61</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje*, cit., *supra* nota 53, pp. 10-11. Mario de la Cueva, *Derecho mexicano del trabajo*, 12ª ed., tomo II, México, Porrúa, p. 909.

<sup>62</sup> Cfr. Alberto Trueba Urbina, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, cit., *supra* nota 45, pp. 230-234; Néstor de Buen Lozano, *Los tribunales del trabajo en México*, cit., *supra* nota 59, pp. 125-127; Mario de la Cueva, *op. últ. cit.*, tomo II, pp. 808-810.

<sup>63</sup> Estudio publicado en la *Revista General de Derecho y Jurisprudencia*, tomo I, México, 1930, pp. 185-211.

<sup>64</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio y Jorge Carpijo, *Naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje*, cit., *supra* nota 53.

de carácter procesal dirigidas a la tutela de los derechos laborales establecidos en el mencionado artículo 123 constitucional.

48. Para señalar algunos ejemplos, podemos mencionar la reforma constitucional de noviembre de 1962 a la fracción XII del mencionado artículo 123, que introdujo la obligación de los empresarios de someterse a la jurisdicción de los tribunales laborales y cumplir sus resoluciones, tratándose del despido injustificado de los trabajadores, con lo cual se evitó una práctica frecuente para invalidar los derechos de jubilación de estos últimos.<sup>65</sup>

49. Otras reformas constitucionales importantes en esta materia procesal, que si bien no alteraron el texto de las citadas fracciones XX y XXI del artículo 123 de la Carta Federal, sí influyeron decisivamente en su perfeccionamiento: nos referimos, en primer término, a la modificación promulgada el 15 de diciembre de 1934, al artículo 94 de la propia Constitución, al crear una cuarta Sala en la Suprema Corte de Justicia, disposición reglamentada por las Leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial Federal de diciembre de 1935, que otorgaron a dicha Sala competencia para conocer del juicio de amparo de una sola instancia contra los laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, que anteriormente se tramitaban en segundo grado ante la Sala Administrativa de la propia Corte.<sup>66</sup>

50. En esta misma dirección se puede mencionar la diversa forma constitucional promulgada el 19 de febrero de 1951, que introdujo en la fracción II del artículo 107 de la misma Ley Suprema, la suplencia de la queja (que anteriormente sólo se regulaba en beneficio del acusado en materia penal), en favor de la parte trabajadora en el juicio de amparo, cuando exista una violación manifiesta de la ley que lo hubiese dejado sin defensa.<sup>67</sup>

51. Todo este desarrollo culminó con la reforma procesal a la Ley Federal de Trabajo de 1970, reforma que entró en vigor el primero de mayo de 1980, y que si bien adolece de algunos defectos técnicos, vigorizó de manera ostensible los adelantos del moderno

<sup>65</sup> La parte relativa de dicho precepto reformado, dispone: “El patrono que despidiera a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, está obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. *La ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización...*” En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional presentada al Congreso de la Unión por el presidente López Mateos, se sostuvo en lo conducente: “Esta medida impedirá la práctica observada en muchos casos, de la separación de obreros en edad senecta, que siendo objeto de despido, nunca obtienen una indemnización suficiente para garantizarles una satisfactoria situación económica, y estando ya impedidos para el logro de nuevas oportunidades de trabajo; y permitirá también la eficaz representación sindical de los trabajadores organizados, sin represalias apoyadas en la posibilidad legal que hasta el presente opera y que *permite al patrono negarse a someter al arbitraje de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, concretándose al pago de la indemnización constitucional, además de la responsabilidad que resulte del conflicto que*, como se ha dicho, son insuficientes para el trabajador, quien preferentemente necesita de la estabilidad en el trabajo...”

<sup>66</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “El juicio de amparo en materia de trabajo y la Ley Federal del Trabajo de 1931”, en el volumen colectivo *Origen y repercusiones de la primera Ley Federal del Trabajo*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1981, pp. 174-176.

<sup>67</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “Las facultades directivas del juez en el ordenamiento mexicano”, en el volumen colectivo *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, México, Porrúa, 1984, pp. 293-295.

derecho procesal social, que implica ventajas procesales para los trabajadores, con el objeto de lograr lo que el ilustre procesalista uruguayo Eduardo J. Couture calificó como “igualdad por compensación”,<sup>68</sup> y el acrecentamiento de las facultades directivas del juzgador, en particular respecto de la misma suplencia de la queja, que no sólo obliga a las Juntas de Conciliación y Arbitraje a corregir los errores de técnica jurídica en que pueden incurrir los propios trabajadores por carencia de asesoramiento adecuado, sino también a la aportación al proceso, de los elementos de convicción que considere necesarios y que las partes no hubiesen presentado, para lograr lo que se ha calificado como la verdad material, y con ello, alcanzar una solución justa de la controversia.<sup>69</sup>

52. B) Un segundo sector en el cual se advierte una evidente evolución en la aplicación de los derechos laborales establecidos originalmente por el Constituyente de Querétaro, se refiere a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, al adicionarse la fracción IX del artículo 123 constitucional por reforma promulgada el 21 de noviembre de 1962, que introdujo las bases para la efectiva realización de este derecho y se fija un porcentaje ajustado a las utilidades gravables de cada ejercicio fiscal. Dicha fijación la hace una Comisión Nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los empresarios y del gobierno federal, la que, después de practicar las investigaciones y los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía del país, pronuncia la resolución respectiva. Este derecho empezó a ejercitarse a partir del año de 1964.<sup>70</sup>

53. C) En vía de ejemplo podemos señalar el avance en el reforzamiento de los derechos laborales a través de varias modificaciones introducidas al texto original del mencionado artículo 123, que los había esbozado, y al respecto destaca la reforma

<sup>68</sup>En su clásico estudio intitulado “Algunas nociones fundamentales del derecho procesal del trabajo”, en su obra *Estudios de derecho procesal civil*, tomo I, Buenos Aires, Ediar, 1948, pp. 275-276.

<sup>69</sup>Cfr. entre otros, Enrique Álvarez del Castillo, *Reformas a la Ley Federal del Trabajo en 1979*, México, UNAM, 1980; Néstor de Buen Lozano, *La reforma al proceso laboral*, México, Porrúa, 1980.

<sup>70</sup>De acuerdo con la reforma de 1962, la fracción IX del apartado A, del artículo 123, quedó redactada de la siguiente manera: “Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas: a) Una Comisión Nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores, b) La Comisión Nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales. c) La misma Comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que lo justifiquen. d) La ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares. e) Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular, ante la oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley. f) El derecho de los trabajadores a participar en las utilidades *no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas.*” La primera Comisión empezó a funcionar el primero de marzo de 1963 y concluyó sus actividades el 12 de diciembre de ese año, por lo que el derecho mencionado empezó a ejercerse desde 1964. Cfr. Comisión Nacional para el Reparto de Utilidades, *Memoria de la Primera Comisión*, tomo I, México, 1964, el texto de la resolución, pp. 577-596. El precepto constitucional está reglamentado por los artículos 117 a 131 de la Ley Federal del Trabajo vigente, de mayo de 1970.

a la fracción XII del citado precepto fundamental de 14 de febrero de 1972, con el propósito de otorgar efectividad al derecho de los trabajadores a la vivienda que ya se había establecido de manera incipiente en el texto original de dicha disposición, pero ahora a través de un organismo tripartito que la ley reglamentaria respectiva de 22 de abril del mismo año de 1972, designó con el nombre de Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), al cual nos referiremos más adelante al abordar el tema del derecho social a la vivienda (ver *infra* párrafos 107-111).

54. D) Otra innovación reciente en el ejercicio de los derechos laborales fue establecida en la reforma de 9 de enero de 1978, a través de la obligación de todas las empresas para proporcionar a su personal, capacitación y adiestramiento para el trabajo, la cual fue regulada por los artículos 3º, 537 a 539-E, de la Ley Federal de Trabajo de 1970, actualmente en vigor, preceptos que establecieron el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, el cual está a cargo de una Unidad Coordinadora, como organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.<sup>71</sup>

55. E) Un paso muy importante fue el relativo al reconocimiento constitucional de los derechos de los trabajadores al servicio de los gobiernos federal y del Distrito Federal (entonces también de los territorios federales, convertidos en estados en 1974), al crearse el apartado B del artículo 123, en la reforma promulgada el 5 de diciembre de 1960, la que consagró los lineamientos esenciales de los citados derechos burocráticos que anteriormente habían sido regulados por los Estatutos de 5 de diciembre de 1938 y 5 de noviembre de 1941, el primero de los cuales creó el organismo tripartito denominado Tribunal Federal de Arbitraje para resolver los conflictos de los citados trabajadores públicos y los titulares de las dependencias oficiales.<sup>72</sup>

56. Esta reforma constitucional fue reglamentada por las Leyes Federales, de los Trabajadores al Servicio del Estado (promulgada el 27 de diciembre de 1963), y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales, de los propios trabajadores, de 28 de diciembre de 1959, sustituida por la que entró en vigor el 1º de enero de 1984.<sup>73</sup>

57. Por lo que se refiere a los servidores públicos de los municipios y de los gobiernos de los estados, su situación no estaba prevista expresamente en el texto constitucional, pero la mayoría de las legislaciones locales establecieron una regulación

<sup>71</sup> El texto actual de la fracción XIII, del artículo 123 constitucional, apartado A, establece: “Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores *capacitación o adiestramiento para el trabajo*. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación”.

<sup>72</sup> Cfr. Willebaldo Bazarte Cerdán, “Antecedentes de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”, en *Revista Jurídica veracruzana*, Jalapa, enero-febrero de 1965, pp. 71-91.

<sup>73</sup> Cfr. Humberto E. Ricord, “El derecho burocrático mexicano. Materias que lo integran”, en *Boletín Mexicano de derecho comparado*, núm. 13-14, enero-agosto de 1972, pp. 89-124. También debe hacerse referencia a la reciente reforma al apartado B, del artículo 123 constitucional en diciembre de 1982, en relación con los trabajadores bancarios, cuya ley reglamentaria fue publicada el 30 de diciembre de 1983, cfr. Jaime Sánchez Montemayor, “Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del apartado B, del artículo 123 de la Constitución General de la República”, en el volumen colectivo *Derecho Federal Mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1984, tomo I, pp. 115-128. Sobre la nueva Ley de seguridad social de los servidores públicos, Roberto Ortega Lomelín, “Nueva Ley del ISSSTE, instrumento para acceder a la seguridad social integral de los trabajadores al servicio del Estado”, en el mismo volumen, pp. 263-271.

similar a la del citado apartado B del artículo 123, debiendo considerarse que de acuerdo con la reciente reforma constitucional publicada el 3 de febrero de 1983, se adicionó la fracción IX del artículo 115 de la Constitución Federal, para establecer que las relaciones de trabajo entre los estados y los municipios y sus servidores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de las propias entidades federativas, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Carta Federal, en la inteligencia de que un sector importante de la doctrina considera que deben aplicarse los principios esenciales del mencionado apartado B del propio precepto constitucional.<sup>74</sup>

58. F) Toda esta evolución de los derechos laborales ha culminado con la reforma constitucional promulgada el 19 de diciembre de 1978, que adicionó el preámbulo del mencionado artículo 123 de la Ley Suprema para consagrar, como una norma genérica, el derecho al trabajo digno y socialmente útil, que es una de las aspiraciones de todo Estado social de derecho, pero de los más difíciles en alcanzar, si se apoya en el principio de la libertad de trabajo, consagrado por el artículo 5º de nuestra Carta Federal,<sup>75</sup> puesto que sólo ha podido solucionarse en los países que siguen el sistema socialista inspirado en la Unión Soviética, a través del trabajo obligatorio y las leyes antiparasitarias.<sup>76</sup>

59. Si bien en nuestro país, como en muchos otros, inclusive en varios de los ordenamientos occidentales con mayor desarrollo económico y jurídico que el nuestro, debe considerarse todavía el derecho al trabajo como una norma programática debido a que la situación económica del país no permite el establecimiento del seguro de desempleo, sin embargo, la referida norma fundamental es una inspiración que constituye el pináculo del desarrollo de los derechos laborales en México.<sup>77</sup>

## La evolución de la reforma agraria

60. Uno de los problemas fundamentales de México durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera década del XX, como es bien conocido, fue la injusta distribución

<sup>74</sup>Sobre la situación anterior a la mencionada reforma constitucional, *cfr.* Alfonso Noriega Cantú. “A quién corresponde la facultad de legislar sobre las relaciones laborales entre los Estados de la Federación y Municipios con sus trabajadores y empleados”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 107-108, julio-diciembre de 1977, pp. 761-789. Respecto al ordenamiento actual, *cfr.* José Dávalos Morales. “Los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios en el artículo 123”, en el volumen colectivo editado por José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 311-335.

<sup>75</sup>La parte relativa del citado artículo 5º de la Carta Federal establece: “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siempre 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...” *Cfr.* Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*, 5ª ed., México, Porrúa, 1968, pp. 312-331.

<sup>76</sup>*Cfr.* entre otros. Russel E. Burford, Jr., “Getting the Bugs out of Socialist Legality: The Case of Joseph Brodsky and a Decade of Soviet Anti-Parasite Legislation”, en *The American Journal of Comparative Law*, verano de 1974, pp. 465-502, y la transcripción de la legislación respectiva, pp. 503-508.

<sup>77</sup>Esta disposición se incorporó al Preámbulo del artículo 123 constitucional: “*Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil: al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley...*”

de la tierra, pues compartimos con varios países latinoamericanos la existencia de la concentración desproporcionada en el sistema casi feudal de los latifundios,<sup>78</sup> debido a la legislación liberal que se inició con la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856, y continuó con las leyes de baldíos y de colonización que se expidieron con posterioridad, especialmente durante el gobierno del general Porfirio Díaz;<sup>79</sup> situación que fue analizada y denunciada por dos de los ilustres precursores de la reforma agraria introducida en el artículo 27 de la Carta Federal de 1917, es decir, Wistano Luis Orozco,<sup>80</sup> y Luis Molina Enríquez.<sup>81</sup>

61. Los grupos políticos opositores al sistema liberal individualista, y además autoritario, del general Díaz se preocuparon por la resolución de este grave problema de la concentración de la propiedad agrícola y coincidieron en la necesidad de suprimir los latifundios y realizar una verdadera reforma agraria, con diversos matices, como lo demuestran el Manifiesto del Partido Liberal de 1909, el Plan de San Luis de 1910, el Plan de Ayala de 1911, y las reformas al Plan de Guadalupe, efectuadas en Veracruz en 1914, entre otros.<sup>82</sup>

62. Por eso no resulta sorprendente que al participar numerosos grupos de campesinos en la lucha revolucionaria, en un país con una mayoría de población radicada en el campo, en el Constituyente de Querétaro se planteara la necesidad de incorporar al texto constitucional, del que fuera después artículo 27, los lineamientos de la reforma agraria,<sup>83</sup> precepto que otorgó rango constitucional a la ley del 6 de enero de 1915<sup>84</sup> que fue el primer ordenamiento que inició la reforma agraria mexicana,<sup>85</sup> al introducir los dos procedimientos esenciales para la redistribución de la propiedad agraria, es decir, la restitución y la dotación.<sup>86</sup>

63. Posteriores reformas al texto del citado artículo 27 de la Constitución Federal han tenido por objeto perfeccionar el ordenamiento jurídico de la reforma agraria, y entre ellas podemos mencionar la de 10 de enero de 1934, que incorporó las disposiciones esenciales de la mencionada Ley agraria de 6 de enero de 1915, y la de 12 de febrero de 1947, que estableció en la Carta Fundamental los límites de la pequeña propiedad inafectable.<sup>87</sup>

<sup>78</sup> Cfr. Jacques Lambert, *Latinoamérica. Estructuras sociales e instituciones políticas*, trad. de Pablo Bardónaba, 3ª ed., Barcelona, Ariel, 1978, pp. 150-191.

<sup>79</sup> Cfr. Lucio Mendieta y Núñez, *El problema agrario de México*, 8ª ed., México, Porrúa, 1964, pp. 109-137; Jesús Silva Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica*, México, FCE, 1959, pp. 67-103.

<sup>80</sup> *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, México, Imprenta de El Tiempo, 1895.

<sup>81</sup> Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, México, Imprenta A. Carranza e Hijos, México, 1909.

<sup>82</sup> Cfr. Jesús Silva-Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, cit., *supra* nota 79, pp. 159-213.

<sup>83</sup> Cfr. Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123*, cit., *supra* nota 46, pp. 33 y ss.

<sup>84</sup> En la parte relativa del texto original del artículo 27 constitucional, se dispuso: "... En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que han sido privadas las corporaciones referidas (rancherías, pueblos, congregaciones y tribus), serán restituidas a éstos con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional".

<sup>85</sup> Cfr. Lucio Mendieta y Núñez, *El problema agrario de México*, 8ª ed., México, Porrúa, 1964, pp. 177-181.

<sup>86</sup> Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela, *El juicio de amparo*, 11ª ed., México, Porrúa, 1977, pp. 897-900.

<sup>87</sup> A la prohibición absoluta para los propietarios afectados de acudir a la vía judicial, en la reforma de 1947 a la fracción XIV del citado artículo 27 de la Constitución Federal, se le adicionó un párrafo con el siguiente precepto:

64. El citado artículo 27 constitucional fue reglamentado, en lo relativo a la reforma agraria, por diversos ordenamientos, entre los cuales podemos mencionar las Leyes de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927 y 21 de marzo de 1929, y los Códigos Agrarios de 22 de marzo de 1934, 23 de septiembre de 1940 y 31 de diciembre de 1942, para culminar con la Ley de Reforma Agraria de 22 de marzo de 1971, actualmente en vigor.<sup>88</sup>

65. A través de las reformas constitucionales y las numerosas leyes reglamentarias y complementarias, se advierte una paulatina transformación de la reforma agraria, considerada en su primera etapa como un simple reparto y redistribución de la propiedad agrícola, con el objeto de suprimir los latifundios y sustituirlos por la propiedad social de ejidos y comunidades, y por la pequeña propiedad. Posteriormente se ha avanzado en la propia reforma agraria con la creación de instituciones de crédito de carácter oficial para otorgar financiamiento a los campesinos como los Bancos de Crédito Ejidal y de Fomento Cooperativo, y actualmente el Banco de Crédito Rural, así como fondos comunes y nacionales y fideicomisos públicos, con el establecimiento de infraestructura, en la cual destacan los distritos de riego, esenciales en un país en el cual escasea el agua y predominan los terrenos de temporal.<sup>89</sup>

66. La evolución y los resultados de la reforma agraria han sido los aspectos más debatidos de nuestra democracia social, en virtud de que no obstante todos los esfuerzos realizados, no se han podido superar los problemas relativos al desarrollo de la producción agrícola, que siempre se ha rezagado respecto del crecimiento industrial. Sin tomar partido en una cuestión muy compleja que requiere de un análisis que rebasa el ámbito jurídico y los límites de este trabajo, podemos afirmar, que se ha avanzado, así sea lentamente, y que en la actualidad se ha iniciado una nueva, etapa relativa a la organización de las comunidades agrarias y al establecimiento de unidades de producción, para superar los problemas de una excesiva división de parcelas ejidales y pequeñas propiedades.<sup>90</sup>

67. En esta dirección destacan la reforma constitucional al párrafo tercero del citado artículo 27 constitucional promulgada el 6 de febrero de 1975 para promover la organización y explotación colectivas de ejidos y comunidades,<sup>91</sup> y más recientemente el intento muy cuestionado, de organizar y planificar la explotación agrícola, pecuaria y forestal a través de diversos medios, entre las cuales destaca el establecimiento de

---

“... Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, *certificado de inafectibilidad*, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas”. Cfr. Humberto E. Ricord, *Introducción Jurídica a la reforma agraria mexicana*, México, 1972, pp. 199-216.

<sup>88</sup> Cfr. Lucio Mendieta y Núñez, *Cuatro etapas en la reforma agraria de México*, México, Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados, 1969.

<sup>89</sup> Cfr. Víctor Manzanilla Schaffer, *Reforma agraria mexicana*, Universidad de Colima, 1966, pp. 109-259.

<sup>90</sup> Cfr. entre otros, Lucio Mendieta y Núñez, *Las desviaciones de la reforma agraria*, México, Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados, 1972.

<sup>91</sup> En la parte relativa del citado artículo 27 de la Carta Federal, dicha reforma adicionó el siguiente párrafo: “... para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la *organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades*...”

unidades de producción, todo ello regulado por la Ley de Fomento Agropecuario y su Reglamento, promulgados, respectivamente, los días 2 de enero y 12 de noviembre de 1981.<sup>92</sup>

68. Pero el sector en el cual se advierte con mayor claridad el avance de la reforma agraria es en los procedimientos administrativos y judiciales para dirimir los conflictos derivados de su aplicación, a partir del artículo 10 de la citada Ley del 6 de enero de 1915 (ver *supra* párrafo 62), el cual reguló un procedimiento judicial al cual podían acudir los propietarios afectados con las resoluciones de dotación —la restitución quedaba excluida por constituir una reivindicación— para la defensa de sus derechos.<sup>93</sup>

69. Aquí se presentó también un criterio restrictivo de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, pero curiosamente, a la inversa de lo ocurrido con la materia procesal laboral (ver *supra* párrafos 43-45), la primera época jurisprudencial significó una mayor comprensión para los procedimientos de la reforma agraria, puesto que se estimó que el proceso previsto en dicho artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915 equivale al juicio de amparo, pero este criterio fue modificado en 1929, para sostener que el citado procedimiento debía considerarse como un juicio ordinario federal previo al amparo, con lo que se alargaron considerablemente dichos procedimientos judiciales, provocando un creciente malestar en las organizaciones campesinas.

70. La presión en contra de la citada jurisprudencia se tradujo en la reforma legislativa promulgada el 3 de diciembre de 1931, que modificó el citado artículo 10 de la ley del 6 de enero de 1915 y suprimió toda defensa judicial, inclusive el juicio de amparo, contra las resoluciones dotatorias o restitutorias dictadas en beneficio de los campesinos sujetos al régimen de la reforma agraria. Esto motivó un debate muy amplio en el cual intervinieron las opiniones autorizadas de Luis Cabrera y Narciso Bassols, quienes coincidieron en considerar indebida dicha reforma puesto que los problemas más agudos relativos al retraso de la propia reforma agraria no eran imputables al juicio de amparo, sino a la defectuosa tramitación de los procedimientos seguidos ante las autoridades administrativas agrarias.<sup>94</sup>

71. Como la controversia continuó de manera apasionada, se realizó una nueva reforma, promulgada el 9 de enero de 1934, para incorporar las disposiciones de la citada Ley del 6 de enero de 1915 al texto del artículo 27 de la Constitución Federal

<sup>92</sup> Cfr. Emilio Krieger, “Constitución y Ley de Fomento Agropecuario”; Santiago Barajas Montes de Oca, “Las unidades de producción en la Ley de Fomento Agropecuario”; los tres publicados en el volumen editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, *Seminario de Evaluación de la Ley de Fomento Agropecuario*, México, UNAM, 1981, pp. 40-90, 205-251 y 252-279.

<sup>93</sup> El citado artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, disponía: “*Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar de la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término ninguna reclamación será admitida.* En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente. En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles”.

<sup>94</sup> Cfr. Luis Cabrera, “La reforma del artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915”, en *Revista general de derecho y jurisprudencia*, México, 1932, pp. 271 y ss. Narciso Bassols, *La nueva Ley agraria*, México, 1927, p. 8.

(ver *supra* párrafo 63) (que por ello tiene las dimensiones de un verdadero código), conservándose la prohibición absoluta de defensa judicial en la fracción XIV del citado precepto constitucional. Aquí podemos observar nuevamente la influencia decisiva de los problemas procesales en la protección de los derechos sustantivos constitucionales, pues si bien con la citada prohibición se pretendía proteger los propios de los ejidos y comunidades, se privó de toda eficacia a los derechos reconocidos a los pequeños propietarios por la fracción XV del mismo artículo 27 de la Carta Federal,<sup>95</sup> que de esta manera contenía dos preceptos contradictorios, uno que prohibía toda defensa judicial (fracción XIV) y otro que establece categóricamente la tutela de la pequeña propiedad (fracción XV).

72. Esta oposición entre dos disposiciones fundamentales fue atenuada por la nueva modificación al referido artículo 27 de la Constitución Federal de 12 de febrero de 1947 (ver *supra* párrafo 63), que conservó la regla general de la fracción XIV sobre la prohibición de la defensa judicial de los propietarios afectados con resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, pero estableció la posibilidad de impugnar dichas resoluciones a través del juicio de amparo si los reclamantes poseen el certificado de inafectibilidad correspondiente, excepción que fue ampliada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia a los supuestos del señalamiento de la pequeña propiedad en otro documento presidencial, o bien cuando se afecte un predio que no exceda de los límites de la pequeña propiedad y que hubiera sido poseído pacífica, continua y públicamente cinco años anteriores a la solicitud de afectación.<sup>96</sup>

73. Estas nuevas modalidades, razonables y ostensiblemente orientadas a otorgar seguridad a la propiedad rural en nuestro país, han sido objeto de ataques periódicos por partidos políticos de oposición o por organizaciones campesinas, que han reiterado los argumentos expuestos en los años treinta sobre el retardo de la reforma agraria debido a los juicios de amparo solicitados por los propietarios afectados (ver *supra* párrafo 71), razonamientos que ya habían sido rebatidos ampliamente por Luis Cabrera y Narciso Bassols, según ya se expresó (ver *supra* párrafo 70).

74. Esto por lo que se refiere a la tutela procesal de los pequeños propietarios que desde el punto de vista del artículo 27 constitucional poseen la misma jerarquía que los correspondientes a la propiedad social de los ejidos y comunidades, no obstante lo cual existe una notoria desigualdad en cuanto a la tramitación del juicio de amparo solicitado por los citados propietarios, en cuyo beneficio no procede la suplencia de la queja, y por el contrario, hasta las reformas de diciembre de 1983, al artículo 79 de la Ley de Amparo, estaba sujeta a las limitaciones anacrónicas del llamado “amparo de estricto

<sup>95</sup>De acuerdo con la fracción XV del artículo 27 constitucional: en su parte conducente: “Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y 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 afecte...”

<sup>96</sup>Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “El juicio de amparo en materia agraria”, en el volumen colectivo *Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, editado por el Instituto Mexicano de Derecho Procesal, México, Talleres Gráficos de la Secretaría de la Reforma Agraria, 1979-1980, pp. 225-228.

derecho”,<sup>97</sup> el que afortunadamente ha sido superado por un criterio más flexible en el nuevo texto de dicha disposición.<sup>98</sup>

75. Pero tampoco la tutela procesal de los derechos de los ejidatarios y comuneros en lo individual o de los de carácter colectivo de los respectivos núcleos de población fue satisfactoria desde un principio, no obstante el privilegio que se le ha pretendido otorgar, por lo que también podemos observar una evolución que ha sido mucho más enérgica que en el sector laboral (ver párrafos 49 a 51).

76. En efecto, durante la vigencia del texto original de la Ley de Amparo de 30 de diciembre de 1935, los citados campesinos, al interponer el juicio de amparo contra los actos de las autoridades agrarias que los afectaran, estaban sujetos a las reglas generales del amparo administrativo y por tanto al “estricto derecho” (ver *supra* párrafo 74), así como al sobreseimiento por inactividad procesal introducido en las reformas de 1951, con lo cual se restringió de manera considerable la tutela de sus derechos individuales y colectivos agrarios, en virtud de que normalmente los campesinos afectados carecen de asesoramiento adecuado y se encuentran en una situación de inferioridad frente a las propias autoridades agrarias.

77. No fue sino hasta la reforma constitucional del artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal, en octubre de 1962, complementada con las modificaciones a varios preceptos de la Ley de Amparo que entraron en vigor en febrero de 1963, cuando se otorgaron a dichos campesinos ventajas procesales que permiten una protección efectiva de sus derechos, en especial a través de la suplencia de la queja, la que implica no sólo la corrección de los defectos u omisiones en que hubieren incurrido los campesinos en exposiciones, comparecencias y alegatos en los juicios de amparo en que sean parte como quejosos o como terceros (artículo 277 de la Ley de Amparo), sino también las facultades del juzgador para llevar al proceso los elementos de convicción que considere necesarios para la solución justa de la controversia y que no hubiesen aportado las partes, además de que, de acuerdo con lo dispuesto por el

<sup>97</sup> El texto anterior del citado artículo 79 disponía: “La Suprema Corte de Justicia, los tribunales colegiados de circuito y los jueces de Distrito, en sus sentencias, podrán suplir el error en que hubiese incurrido la parte agraviada al citar la garantía cuya violación reclamen otorgando el amparo por la que realmente aparezca violada; pero sin cambiar los hechos o conceptos de violación expuestos en la demanda.—El juicio de amparo por inexacta aplicación de la ley, contra actos de autoridades judiciales del orden civil, *es de estricto derecho*, salvo los casos de amparo que afecten derechos de menores o incapaces y, por tanto, *la sentencia que en él se dicte*, a pesar de lo prevenido en este artículo, *se sujetará a los términos de la demanda, sin que sea permitido suplir ni ampliar nada en ella*. Cfr. Felipe Tena Ramírez, “El amparo de estricto derecho. Orígenes, expansión, inconvenientes”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 13, enero-marzo de 1954, pp. 10-20, 26-27.

<sup>98</sup> El citado precepto reformado en diciembre de 1983, establece: “En los juicios de amparo en que no proceda la suplencia de la que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 76 de esta ley, la Suprema Corte de Justicia, los tribunales colegiados de Circuito y los jueces de Distrito podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se consideren violados, y examinar en su conjunto los agravios y conceptos de violación, así como los demás razonamientos de las partes, *a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda*”. Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “Algunas consideraciones sobre las recientes reformas a la Ley de Amparo”, en el volumen *Derecho federal mexicano*, cit., *supra* nota, 73, pp. 407-410; *Id.* “Breves reflexiones sobre algunos aspectos de las reformas a la legislación de amparo” en el volumen *La reforma jurídica de 1983 en la administración de justicia*, México, Procuraduría General de la República, 1984, pp. 185-188.

diverso artículo 225 del citado ordenamiento, el juez del amparo debe resolver sobre la inconstitucionalidad (o ilegalidad) de los actos reclamados, tal como se hubiesen demostrado, aun cuando sean distintos de los invocados en la demanda.<sup>99</sup>

78. Ha sido tan importante el establecimiento de estas modalidades protectoras en el sector del llamado amparo social agrario o amparo agrario ejidal y comunal, que por decreto legislativo de 20 de marzo de 1976, se dividió la Ley de Amparo en dos libros, uno sobre el amparo general y el segundo concentró las disposiciones tutelares de la materia social agraria; aun cuando con algunos defectos de técnica jurídica, por el desequilibrio entre estos dos libros, en virtud de que el segundo es realmente un título, además de que con un propósito de exagerado proteccionismo se establecen disposiciones que infringen el principio de imparcialidad del juzgador (diverso de su función de dirección y orientación procesales); puesto que algunas de sus actividades en cuanto a la suplencia de la queja se deben realizar siempre que sean “beneficio” de los campesinos sujetos al régimen de reforma agraria.<sup>100</sup>

79. Puede afirmarse, como lo señala un sector importante de la doctrina, que todavía subsisten algunos de los defectos señalados por Luis Cabrera y Narciso Bassols en los años treinta (ver *supra* párrafo 70), que de manera esencial consisten en la confusión entre los criterios políticos y los jurídicos en la tramitación administrativa de los conflictos agrarios, algunos de los cuales se resuelven por las Comisiones Agrarias Mixtas y otras por el presidente de la República<sup>101</sup> previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, el que puede considerarse como un tribunal administrativo de jurisdicción retenida.<sup>102</sup>

80. Queda un paso importante por realizar con el objeto de lograr un verdadero progreso en la aplicación efectiva de los derechos sociales agrarios consagrados en el artículo 27 constitucional y que también comprenden a los auténticos titulares de la pequeña propiedad en explotación. Nos referimos a la creación de tribunales agrarios independientes de las autoridades administrativas y que resuelvan con criterios jurídicos y no políticos las controversias derivadas de la realización de los derechos agrarios, lo que por supuesto no se opone a la sensibilidad social de los jueces especializados.<sup>103</sup>

<sup>99</sup>Sobre estas reformas constitucionales y legales, pueden consultarse los trabajos de Ignacio Burgoa Orihuela, *El juicio de amparo*, cit., *supra* nota 86, pp. 934-967; Héctor Fix-Zamudio, “Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el derecho mexicano”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 52, octubre-diciembre de 1968, pp. 924-931.

<sup>100</sup>*Cfr.* Ignacio Burgoa Orihuela, *op. ult. cit.*, pp. 954-955, Héctor Fix-Zamudio, *El juicio de amparo en materia agraria*, cit., *supra* nota 96, pp. 230-234; Fernando Lanz Cárdenas, *El juicio de amparo en materia agraria*, México, Jus, 1977, pp. 43-82.

<sup>101</sup>En diciembre de 1983 se introdujeron reformas a la Ley de Reforma Agraria, entre las cuales se encuentran las que otorgaron mayores facultades decisorias al secretario de la Reforma Agraria para descargar al presidente de la República de algunas resoluciones en las que su intervención no es indispensable, *cfr.* Mario Ruiz Massieu, “Reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria”, y Rafael Rodríguez Barrera, “Las modificaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria”, ambos trabajos en el libro *Derecho federal mexicano*, cit., *supra* nota, 73, pp. 193-207, y 221-225, respectivamente.

<sup>102</sup>*Cfr.* Mario Ruiz Massieu, “Notas sobre el Cuerpo Consultivo Agrario”, en su obra *Temas de derecho agrario mexicano*, México, UNAM, 1981, pp. 105-123.

<sup>103</sup>*Cfr.* Héctor Fix-Zamudio, *Lineamientos fundamentales del proceso social agrario*, cit., *supra* nota 99, pp. 932-934; Gonzalo Armienta Calderón, “Perspectivas de los tribunales agrarios en el derecho agrario mexicano”, en el

81. Estos tribunales fueron propuestos desde hace varios años para su establecimiento en el ordenamiento mexicano,<sup>104</sup> y en época reciente ha sido objeto de análisis por varios tratadistas, si se toma en cuenta que existe una vigorosa tendencia hacia la jurisdicción agraria especializada en otros países latinoamericanos que han implantado, o al menos hecho el intento de hacerlo, reformas agrarias similares a la nuestra. Nos referimos a los tribunales agrarios creados por los ordenamientos de Bolivia (1953), Chile (1967), Perú (1969) y Venezuela (1976).<sup>105</sup>

82. La preocupación del órgano revisor de la Constitución Federal por el desarrollo apropiado de la justicia agraria, y que en nuestro concepto fundamenta la creación de los mencionados tribunales especializados, la descubrimos claramente al adicionarse en diciembre de 1982 la fracción XIX del tantas veces mencionado artículo 27 constitucional, en cuanto dispone que con apoyo en la Ley Fundamental, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y además, promoverá la asesoría legal de los campesinos.

83. Podemos concluir este breve análisis de los avances de la reforma agraria que como hemos señalado se inició en el texto original del artículo 27 de nuestra Constitución Federal, y que paulatinamente se transformó de un simple reparto agrario en un sistema de organización y planeación para la producción y para el mejoramiento de los campesinos, destacando la reciente reforma constitucional promulgada en diciembre de 1982, que adicionó la fracción XX del mismo precepto fundamental, para consagrar la norma programática sobre el desarrollo rural integral, a través de la acción del Estado, con el objeto de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional.<sup>106</sup>

---

volumen, *Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, cit., *supra* nota 96, pp. 341-358. En el citado Congreso de Derecho procesal efectuado los días 12 a 16 de noviembre de 1979, se propuso la creación de tribunales agrarios especializados en el ordenamiento mexicano, *Memorias citadas*, pp. 531-532.

<sup>104</sup>En el Primer Congreso Revolucionario de Derecho Agrario efectuado en la Ciudad de México en el mes de julio de 1945, se presentaron proposiciones para la creación de un Tribunal Federal Agrario, ante el cual las Comisiones Agrarias Mixtas actuarían como órganos instructores y sus fallos revisables por el presidente de la República en casos muy limitados, *cf.* *Memoria del Primer Congreso Revolucionario de Derecho Agrario*, México, 1946, pp. 326-329; y además en el Congreso Nacional Agrario de Toluca, celebrado en esa ciudad los días 26 al 30 de octubre de 1959, se recomendó el establecimiento de un sistema de justicia ejidal y de colonias y nuevos centros de población agrícola, lo que puede consultarse en el volumen *Congreso Nacional de Toluca. Organización, funcionamiento y resoluciones*, Toluca, 1959, p. 40.

<sup>105</sup>*Cf.* Ricardo Zeledón Zeledón, "Derecho agrario y proceso agrario", en *Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, cit., *supra* nota 96, pp. 109-147; Id., *Proceso agrario comparado en América Latina*, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1982, pp. 47-133.

<sup>106</sup>La citada reforma estableció en la nueva fracción XX, lo siguiente: "El Estado promoverá las condiciones para el *desarrollo agrario integral*, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerando de interés público". Sobre la necesidad de esta transformación, las agudas observaciones del destacado tratadista Mendieta y Núñez, Lucio, *Los puntos sobre las íes en materia agraria*, Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados, México, 1969.

## La seguridad social

84. La seguridad social es el aspecto fundamental de la democracia y del Estado sociales, y por ello los angloamericanos han utilizado el término de *Welfare State* para designar al segundo,<sup>107</sup> aun cuando esta institución se inició en la segunda mitad del siglo XIX en los países europeos con un dinámico desarrollo industrial a través de seguros sociales concretos, generalmente limitados a cubrir los riesgos de los accidentes de trabajo y las enfermedades producidas por la actividad laboral.<sup>108</sup>

85. Este comienzo de los seguros sociales también se observa en el derecho mexicano si tomamos en cuenta las leyes sobre accidentes de trabajo del Estado de México expedida por José Vicente Villada en 1904, y la promulgada en 1906 en Nuevo León por Bernardo Reyes; pero en general antes de la Revolución de 1910 fueron las mutualidades los únicos medios de protección frente a los riesgos del trabajo. Por otra parte, también se realizaron algunos intentos de seguros sociales aplicables a accidentes y enfermedades de trabajo, incluyendo la jubilación, en los ordenamientos laborales expedidos en varias entidades federativas durante la lucha revolucionaria y con anterioridad a la Carta de 1917.<sup>109</sup>

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

87. En la reforma constitucional promulgada el 6 de diciembre de 192[sic] que centralizó la legislación laboral en el Congreso de la Unión, y tomando en cuenta la valiosa experiencia de los ordenamientos locales expedidos con apoyo en el texto inicial del preámbulo del artículo 123 constitucional (ver *supra* párrafo 41), se modificó la fracción XIX del propio artículo 123 para disponer la utilidad pública de la expedición de la Ley del Seguro Social, la que debía regular los riesgos de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y otras con fines análogos.<sup>110</sup>

88. Debido a que dicha Ley del Seguro Social no se promulgó sino hasta el 31 de diciembre de 1942, en la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931 los riesgos

<sup>107</sup> Cfr. Gustavo Arce Cano, "Estado de Bienestar y la seguridad social", en su libro *De los seguros sociales a la seguridad social*, México, 1972, pp. 523-567.

<sup>108</sup> Cfr. Ignacio Carrillo Prieto, "Derecho a la seguridad social", en la obra colectiva *Introducción al derecho mexicano*, 2ª ed. México, UNAM-La Gran Enciclopedia Mexicana, 1983, tomo II, pp. 1166-1168, Gustavo Arce Cano, *op. ult. cit.*, pp. 63-79.

<sup>109</sup> Cfr. Mario de la Cueva, *Derecho Mexicano del Trabajo*, 12ª ed. México, Porrúa, 1970, tomo I, pp. 98-114.

<sup>110</sup> La citada reforma a la fracción XXXIX del artículo 123 constitucional dispuso: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de la invalidez de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos".

derivados de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales debían ser cubiertos por los empresarios, los que se trasladaron para su aseguramiento al Instituto Mexicano del Seguro Social establecido por el citado ordenamiento de 1942, en cuanto los citados empresarios afiliaron a sus trabajadores.<sup>111</sup>

89. En tal virtud, el primer instrumento de seguros sociales se creó vinculado al derecho laboral, puesto que tenía por objeto cubrir los riesgos de los trabajadores y lo propio ocurrió con los trabajadores del Estado, con anterioridad a la creación del apartado B del propio artículo 123 constitucional (ver *supra* párrafo 55), y cuya seguridad comenzó con la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, que se aplicó hasta la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado por la Ley de 1959 (ver *supra* párrafo 56).

90. Pero estos comienzos de los seguros sociales, vinculados exclusivamente a los derechos laborales, fueron avanzando de manera paulatina, para abarcar, por una parte, un número mayor de riesgos asegurados por un sector creciente de afiliados y, por la otra, para extender su ámbito protector a personas diversas de los trabajadores propiamente dichos, rebasando, por tanto el ámbito del derecho del trabajo para asumir un carácter de instrumento para garantizar al mayor número posible de beneficiarios una existencia digna.<sup>112</sup>

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

92. Para referirnos al ordenamiento vigente promulgado el 26 de febrero de 1963, el Instituto Mexicano del Seguro Social comprende en su régimen obligatorio de seguros relativos a riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez, cesantía en edad avanzada y muerte, y guarderías para hijos de asegurados los que tutelan a un sector muy amplio de beneficiarios que se incrementa paulatinamente en cuanto se incorporan a los que se consideran como asegurados voluntarios, que se transforman en obligatorios en cuanto es factible su afiliación, como es el caso de los trabajadores domésticos, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, así como trabajadores en industrias familiares, o bien que realizan actividades independientes, es decir, profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás no asalariados.<sup>113</sup>

93. Esta tendencia hacia la ampliación de los asegurados para comprender el mayor número posible de trabajadores y sus familiares, pero también otros sectores sociales de escasos recursos, se puede observar en la reforma de 3 de diciembre de 1974 a la mencionada fracción XXIX del artículo 123 de la Carta Federal, en cuanto se le adiciónó

<sup>111</sup> Cfr. Fernando Zertuche Muñoz, "Los riesgos profesionales, su prevención y aseguramiento en la Ley Federal del Trabajo de 1931", en el volumen colectivo *Origen y repercusiones de la Primera Ley Federal del Trabajo*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1981, pp. 151-162.

<sup>112</sup> Cfr. Ignacio Carrillo Prieto, *Derecho de la seguridad social*, cit. *supra* nota 108, pp. 1179-1187.

<sup>113</sup> Cfr. artículos 12, 13 y 16 de la Ley del Seguro Social de 1973.

con la disposición relativa a que la Ley del Seguro Social debía comprender además de los riesgos anteriores: "...cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares", lo que ha propiciado la incorporación al régimen obligatorio de varios sectores, especialmente en el campo.<sup>114</sup>

94. Por otra parte, de acuerdo con esta tendencia de la seguridad social de extenderse más allá de las relaciones laborales, la Ley del Seguro Social de 1973 establece que el Instituto respectivo podrá proporcionar, con fundamento en la solidaridad social, varios servicios de beneficio colectivo, que comprende tanto prestaciones (fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población), como servicios de solidaridad que pueden ser muy amplios, pues van desde una labor de prevención en materia de salud, actividades culturales y educativas hasta el establecimiento de centros vacacionales y de readaptación para el trabajo (artículos 8º, 232-239 de la Ley del Seguro Social).<sup>115</sup>

95. La seguridad social para los trabajadores al servicio de los gobiernos federal y del Distrito Federal los presta actualmente el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de acuerdo con la muy reciente ley que entró en vigor el primero de enero de 1984 (ver *supra* párrafo 56), de acuerdo con las bases mínimas establecidas por la fracción XI del apartado B del artículo 123 constitucional, también en forma bastante amplia y de manera creciente, tanto por lo que se refiere a las prestaciones que cubren los riesgos de enfermedad, desde la previsión hasta la rehabilitación; como pensiones y jubilaciones, préstamos a corto plazo e hipotecarios. En época reciente se ha acentuado el propósito de superar la disminución, a veces dramática, de las propias pensiones, con aumentos proporcionales a los sueldos básicos de los trabajadores en activo, así como el otorgamiento de gratificaciones, y otras similares, incluyendo también prestaciones sociales y culturales, de acuerdo con la mencionada tendencia hacia la solidaridad social.<sup>116</sup>

96. Un aspecto importante de la evaluación de la seguridad social realizada por este Instituto de los Trabajadores del Estado, consiste en la incorporación paulatina, mediante convenios que se han venido incrementando, inclusive bajo la vigencia de la Ley de 1959, de los trabajadores de organismos descentralizados de carácter federal, que ahora se complementa con la posibilidad establecida por el artículo primero, fracción III, del ordenamiento de diciembre de 1983, de extender las prestaciones del propio Instituto a las dependencias y entidades de la administración pública de los estados y municipios para incluirlas en los servicios que presta a sus trabajadores, de acuerdo con los convenios que dicho organismo celebre según dicha ley y las disposiciones expedidas por las legislaturas locales, lo cual constituye un sensible avance, tomando en cuenta que los sistemas de seguridad social para estos servidores públicos locales

<sup>114</sup> Cfr. Ignacio Carrillo Prieto, *Derecho de la seguridad social*, cit., *supra* nota 108, pp. 1187-1188.

<sup>115</sup> Estas prestaciones sociales están reguladas por el artículo 234 de la Ley del Seguro Social en vigor, de 1973.

<sup>116</sup> Cfr. Roberto Ortega Lomelín, "Nueva Ley del ISSSTE. Instrumento para acceder a la seguridad social integral de los trabajadores al servicio del Estado", en el volumen colectivo, *Derecho federal mexicano*, cit. *supra* nota 47, tomo I, pp. 264-271.

han sido muy heterogéneos y sin beneficios para todos los sectores burocráticos, en especial los municipales, para quienes no existía una verdadera protección.<sup>117</sup>

97. En este breve recorrido debemos mencionar que, con apoyo en lo dispuesto por la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, las fuerzas armadas, así como los integrantes del servicio exterior, se rigen en la actualidad por leyes específicas diversas de los demás servidores del Estado, y con este propósito se ha establecido un sistema de seguridad social a través del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, creado por la ley de 29 de junio de 1976 (reformada por decreto de 31 de diciembre de 1981) cuyas prestaciones son similares a las establecidas para los beneficiarios de los Institutos de Seguridad ya mencionados.<sup>118</sup>

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

## Los asentamientos humanos, la vivienda y la salud

99. En el texto original de la Constitución Federal de 1917 se consagraron las bases iniciales del que actualmente se ha calificado como “derecho a la vivienda”, pero entonces vinculado a los derechos laborales a través de la fracción XII del artículo 123 constitucional (ver *supra* párrafo 53), pero los otros dos sectores aun cuando se pueden descubrir sus inicios en la misma Carta Fundamental, en sentido estricto han tenido un desarrollo posterior en virtud del crecimiento demográfico desorbitado que se advierte a partir de los años cincuenta, así como la excesiva concentración de la población en las ciudades, y en forma dramática en la capital de la República.<sup>119</sup>

100. A) Por lo que respecta a la regulación de los llamados asentamientos humanos, los que de acuerdo con el artículo 2 de la Ley General de la materia promulgada el 20 de mayo de 1976, deben considerarse como: “... la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una

<sup>117</sup> Cfr. David García Estrada, “La seguridad social en los Estados y Municipios” en el libro mencionado en la nota anterior, tomo I, pp. 275-285.

<sup>118</sup> Cfr. Ignacio Carrillo Prieto, *Derecho de la seguridad social*, cit., *supra* nota 108, pp. 1186-1187.

<sup>119</sup> Cfr. Diego G. López Rosado, *Problemas económicos de México*, 3ª ed., México, UNAM, 1970, pp. 387-411, sobre el crecimiento de la población en los setentas; para los años inmediatos, Francisco Alba, *La población de México: evolución y dilemas*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 16-55.

área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran...”.<sup>120</sup>

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

102. Es preciso hacer referencia de manera preferente a la consagración de los lineamientos esenciales de la regulación de los propios asentamientos humanos en las reformas constitucionales publicadas el 6 de febrero de 1976, a los artículos 27, 73 y 115 de la Carta Federal. La modificación de fondo fue la realizada al primero de dichos preceptos fundamentales,<sup>121</sup> que en esencia se refiere a la necesidad de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, y en virtud de lo anterior debían dictarse las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.<sup>122</sup>

<sup>120</sup> Cfr. Terra-Gallinal, “Problemas críticos de los asentamientos humanos en América Latina”, en el volumen dirigido por Jesús Silva-Herzog Flores, Miguel González Avelar y León Cortiñas-Peláez, *Asentamientos Humanos, urbanismo y vivienda. Cometo del poder público en la mitad del siglo XX*, México, Porrúa, 1977, pp. 233-254.

<sup>121</sup> Por lo que se refiere a las modificaciones a los artículos 73, fracción XXIX-C, sobre las facultades del Congreso de la Unión, se estableció: “Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de *asentamientos humanos*, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”; y las fracciones IV y V del 115, en los siguientes términos: “IV. Los Estados y Municipios en el ámbito de su competencia, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que serán necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los *centros urbanos* y de acuerdo con la Ley Federal de la materia. V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia”. Con la nueva reforma de diciembre de 1982, se reelaboró el texto de la anterior fracción IV del artículo 115, que actualmente es la V, con la siguiente redacción: “Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultadas para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas arqueológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios”. La fracción V anterior se reprodujo en la VI actualmente en vigor.

<sup>122</sup> En la parte relativa de la iniciativa presidencial de reforma a la Carta Federal se expresó: “La tasa demográfica del país y la migración de los habitantes del campo a la ciudad, ha ocasionado, en muchas de nuestras ciudades, controversias sobre la tenencia de la tierra; posesiones al margen de la ley, insuficiencia de los servicios públicos; viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas; contaminación ambiental y en general deterioro ecológico, así como otros fenómenos similares de igual trascendencia...” y agregó más adelante: “Esta iniciativa propone el establecimiento de instituciones jurídicas que den base a procedimientos públicos que tiendan a resolver a mediano y largo plazo los problemas que confrontan los centros urbanos, señalando provisiones que encaucen el futuro desarrollo de los mismos...”

103. El problema de las concentraciones urbanas debe considerarse como un fenómeno universal que se ha agudizado en esta segunda posguerra, como lo demuestra la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (*Habitat*), que se efectuó en la ciudad de Vancouver, Canadá, los días 31 de mayo a 11 de junio de 1976, y en la cual la delegación mexicana tuvo una participación importante; reunión en la cual se adoptaron una declaración de principios y varias recomendaciones, en la inteligencia de que la primera fue propuesta por el grupo de países no industrializados, que son los más afectados por el crecimiento demográfico y las concentraciones urbanas.<sup>123</sup>

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

105. La expedición de este ordenamiento dio lugar a un Seminario Nacional efectuado en la ciudad de Querétaro durante los días 11 al 17 de julio de 1976, en el cual participaron representantes de los gobiernos de las 32 entidades federativas y del gobierno federal, y se adoptaron varios criterios comunes y proposiciones para una acción concertada, los que se conocen con el nombre de “Acuerdo de Querétaro”.<sup>124</sup>

106. A partir de entonces se han realizado numerosos esfuerzos tanto por los gobiernos de los estados como por el del Distrito Federal para encauzar la corriente impetuosa de las concentraciones demográficas que son producto de la emigración masiva de los campesinos hacia las grandes ciudades del país, especialmente la de México, tomando en cuenta el crecimiento de la llamada zona metropolitana, que ha rebasado el propio Distrito Federal y se ha conurbado con centros urbanos de otras entidades limítrofes, con lo que corre el peligro de convertirse en un futuro próximo en la ciudad más poblada y más extensa del mundo. Entre estos esfuerzos destaca, desde el punto legislativo, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal promulgada el 30 de diciembre de 1975.<sup>125</sup>

<sup>123</sup>El texto de la Declaración y de las Recomendaciones adoptadas en la Conferencia de Vancouver pueden consultarse en el libro sobre *Asentamientos Humanos*, cot., *supra* nota 120, pp. 649-753.

<sup>124</sup>El texto del mencionado Acuerdo de Querétaro puede consultarse en el libro mencionado en la nota anterior, pp. 631-648.

<sup>125</sup>A este respecto, la parte conducente de la exposición de motivos de la iniciativa de la mencionada Ley de Asentamientos humanos, señaló: “La *conurbación* es una de las manifestaciones más graves del fenómeno de crecimiento urbano desordenado; en México existen actualmente diversas causas representativas de este problema, destacándose el del área metropolitana de la ciudad de México que comprende al Distrito Federal y a 14 municipios del Estado de México, con una población actual superior a los 11 millones de habitantes y con tasa de crecimiento que hace prever 26 millones para el año dos mil, incluyendo en ese caso a 40 municipios de los Estados circunvecinos...” A partir de entonces el fenómeno se ha agravado.

107. B) Como lo hemos señalado en varias ocasiones (ver *supra* párrafos 53 y 99), el derecho a la vivienda se inició en el texto original del artículo 123 de la Carta Federal que imponía a los empresarios la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podían cobrar rentas que no debían exceder del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas (fracción XII).

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

109. Con apoyo en dichas reformas de carácter constitucional, se expidieron los ordenamientos para la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) por ley de 24 de abril de 1972, como un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los empresarios, el que, con las aportaciones de los propios empresarios y del gobierno federal, otorga financiamiento a los trabajadores y ha emprendido, además, una amplia labor de construcción de conjuntos habitacionales en varias regiones del territorio nacional; y el Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), entidad desconcentrada del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que maneja el fondo financiero que se integra con las aportaciones que proporcionan tanto las dependencias centralizadas como los organismos descentralizados del gobierno federal y el del Distrito Federal, cuyos servidores se encuentran incorporados al citado Instituto: en la inteligencia de que el financiamiento otorgado por el fondo para habitaciones constituye una prestación diversa y adicional a las que otorga el referido Instituto.<sup>126</sup>

110. Por otra parte, estas prestaciones relativas al financiamiento y construcción de viviendas, se ha encomendado por lo que se refiere al personal castrense, al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, que como se había mencionado anteriormente, fue regulado en su estructura actual por la ley publicada el 29 de junio de 1976 (ver *supra* párrafo 97), función que le encomienda el segundo párrafo de la fracción XIII del artículo 123 constitucional.<sup>127</sup>

111. El problema de la vivienda en nuestro país es uno de los más apremiantes debido a la escasez de habitaciones adecuadas y la proliferación, por el contrario, de construcciones improvisadas que ni remotamente pueden considerarse como “cómodas e higiénicas”, y por este motivo, la evolución constitucional ha rebasado ampliamente

<sup>126</sup> Cfr. José Francisco Ruiz Massieu, “Derecho urbanístico”, en *Introducción al derecho mexicano*, cit., *supra* nota 108, tomo II, pp. 1458-1460.

<sup>127</sup> La fracción XIII del artículo 123 constitucional dispone: “Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, *capacitación o adiestramiento para el trabajo*. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación”.

el ámbito laboral que le otorgó el Constituyente de Querétaro para transformarse en un derecho social de carácter general,<sup>128</sup> tomando en cuenta que recientemente se adicionó el artículo 4º de la Constitución Federal para introducir el derecho de toda familia para disfrutar de vivienda digna y decorosa, y se encomendó a la legislación ordinaria establecer los instrumentos y apoyos necesarios para lograr dicho objetivo, de acuerdo con la reforma promulgada en diciembre de 1982.<sup>129</sup>

112. C) La protección a la salud como un derecho de carácter constitucional es todavía más reciente, puesto que fue introducido en el artículo 4º de la Carta Federal por la reforma que se publicó el 3 de febrero de 1983, pero también podemos descubrir antecedentes en el texto original elaborado por el Constituyente de Querétaro, en el cual se advierte la preocupación por la salud de los habitantes de la República, orientada en esa época esencialmente a combatir las enfermedades epidémicas, que eran frecuentes en nuestro país, y con este motivo en la fracción XVI del artículo 73, relativo a las facultades del Congreso de la Unión, incluyó la de expedir leyes para regular la salubridad general de la República, y además creó el Consejo de Salubridad General que depende directamente del presidente de la República y que puede expedir disposiciones generales obligatorias en el país, en el supuesto de presentarse epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas, incluyendo medidas contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo y degeneren la raza, estas últimas revisadas por el propio Congreso en los casos que le competen.<sup>130</sup>

113. Como se ha señalado con anterioridad (ver *supra* párrafos 85 a 89), el mismo Constituyente de Querétaro introdujo normas sobre protección de los trabajadores en relación con los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, a través de la obligación de los empresarios de asumir los riesgos respectivos; lo que debe considerarse como el inicio de la seguridad social en cuanto a la tutela de la salud, primero de los trabajadores y después extendida a sectores más amplios por conducto de los Institutos Mexicano del Seguro Social y de los Trabajadores al Servicio del Estado (ver *supra* párrafos 91 a 98).

114. Con apoyo en la citada facultad otorgada al Congreso de la Unión para legislar en materia de salubridad general, se expidieron los Códigos Sanitarios de 1926, 1934, 1949, 1954 y el último en marzo de 1973, lo que indica la preocupación del Estado Mexicano para perfeccionar los instrumentos jurídicos relativos a la protección de la salud de los habitantes del país, particularmente en el sector de la salubridad pública y la asistencia social.<sup>131</sup>

<sup>128</sup> Pueden consultarse varios estudios sobre la vivienda, tanto en México como en Latinoamérica, especialmente en sus aspectos jurídicos, sociales y económicos, en el citado libro sobre *Asentamientos humanos*, cit., *supra* nota 120, pp. 17-229.

<sup>129</sup> El párrafo cuarto del artículo del mismo número de la Carta Federal dispone: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyo necesarios a fin de alcanzar tal objetivo...” Este precepto fue reglamentado por la Ley Federal de Vivienda, promulgada el 26 de diciembre de 1983, y publicada el 7 de febrero de 1984.

<sup>130</sup> Cfr. Diego Valadés, “El derecho a la protección de la salud y el federalismo”, en el libro *Derecho constitucional a la protección de la salud*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1983, pp. 100-101.

<sup>131</sup> Cfr. Juan Francisco Rocha Bandala, “La evolución del derecho sanitario y el derecho de protección a la salud”, en el libro citado en la nota anterior, pp. 118-119.

115. Por otra parte, a partir del Código Sanitario de 1934 se estableció la coordinación y cooperación de los servicios sanitarios y de salubridad a través de convenios que tenía facultad de celebrar el entonces Departamento de Salubridad Pública con los gobiernos de las entidades federativas y de los ayuntamientos; regulación que se hizo más flexible por el Código Sanitario de 1973.<sup>132</sup>

116. Esta evolución descrita en forma tan breve culmina con la consagración del derecho a la protección de la salud en la mencionada reforma constitucional de diciembre de 1982 (ver *supra* párrafo 112).

117. El citado derecho constitucional ha sido reglamentado esencialmente por la Ley General de Salud publicada el 7 de febrero de 1984, y la cual constituye un avance considerable sobre los instrumentos jurídicos anteriores, pues significa el propósito de establecer el Sistema Nacional de Salud, cuya coordinación se encomienda a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (ahora de Salud) en su carácter de autoridad sanitaria y de instancia administrativa especializada en salud, incluyendo este ordenamiento los medios de conc[...].ción e inducción para que los sectores social y privado participen activamente en la consolidación y funcionamiento del propio sistema, como lo señala la exposición de motivos de la iniciativa.<sup>133</sup>

118. En la propia exposición de motivos se señala, en su parte relativa, que el referido Sistema Nacional de Salud: "...constituido por las distintas dependencias y entidades públicas de los tres niveles de gobierno y los sectores social y privado, y que se concibe como un conjunto de mecanismos de coordinación tendientes a dar cumplimiento al nuevo derecho social". Al Sistema Nacional de Salud así concebido, se le señalan siete objetivos prioritarios: prestar servicios de salud a toda persona; contribuir al desarrollo democrático; coadyuvar al bienestar social mediante la asistencia social a grupos vulnerables; impulsar el desarrollo de la familia y la comunidad; mejorar las condiciones sanitarias del ambiente; promover un sistema nacional de recursos humanos para la salud y participar en el cambio de patrones culturales en el ámbito de la salud.<sup>134</sup>

119. De este superficial examen se puede concluir que tanto la reforma constitucional como la Ley de Salud y el reciente cambio de nombre de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, por el de Secretaría de Salud, demuestra el propósito del gobierno federal por extender la tutela del nuevo derecho social a un sector cada vez más amplio de la población a través de servicios crecientes de atención médica, salud pública y asistencia social, todo ello como consecuencia de una constante evolución de los lineamientos trazados por el Constituyente de Querétaro (ver *supra* párrafo 112).

120. Otro aspecto importante y muy positivo de la Ley General de Salud es la distribución de la competencia sanitaria entre la Federación y las entidades federativas,

<sup>132</sup> Cfr. Diego Valadés, *El Derecho de protección a la salud*, cit. *supra* nota 130, pp. 104-106.

<sup>133</sup> Cfr. Guadalupe Gómez Maganda, "La Ley General de Salud como instrumento hacia la sociedad igualitaria", en el volumen, *Derecho federal mexicano*, cit., *supra* nota 73, pp. 61-68.

<sup>134</sup> Cfr. José Francisco Ruiz Massieu, "Una ley para una sociedad igualitaria: la Ley General de la Salud"; Alfonso Noriega Cantú, "Contenido y alcances de la Ley General de Salud. Un enfoque de filosofía social", en el volumen citado en la nota anterior; pp. 21-29, 33-58.

con un criterio descentralizador (que se advierte recientemente en varios ámbitos afectados por una excesiva centralización), pues como se señala correctamente en la mencionada exposición de motivos de la ley, se pretende recuperar el carácter concurrente que otorgó a la regulación sanitaria el Constituyente de Querétaro.<sup>135</sup>

121. Por último, debemos destacar que la Ley de Salud deslinda los campos anteriormente imprecisos, de la salubridad pública y la asistencia social prestada a grupos de escasos recursos, es decir, menores y ancianos en desamparo, inválidos y personas en estado de necesidad que requieren de la asistencia física, mental, social, técnica y jurídica del Estado, como lo señala la excelente exposición de motivos que hemos mencionado en varias ocasiones. Estos servicios de asistencia social han sido encomendados, para su coordinación, al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) (ver *supra* párrafo 98), de acuerdo con el decreto presidencial promulgado el 20 de diciembre de 1982, por el cual se reestructura dicho organismo.<sup>136</sup>

122. D) Un aspecto significativo y relacionado con los tres sectores anteriores, es decir, asentamientos humanos, vivienda y salud, es el relativo a la *protección del ambiente*, que es esencial para proporcionar a los habitantes de la República “un medio ambiente adecuado para el desarrollo de su persona”, como lo determina el artículo 45, fracción I, de la Constitución española de diciembre de 1978.<sup>137</sup>

123. Las cuestiones relativas con la ecología no pudieron ser previstas por el Constituyente de Querétaro, puesto que son producto de dos factores esenciales: el aumento de la población y el progreso tecnológico, los que se acentuaron en nuestro país en los años cincuenta con motivo del enorme crecimiento demográfico y la rápida industrialización. El deterioro ecológico que se ha convertido en un problema mundial puesto que, especialmente el segundo factor, el tecnológico, ha producido una creciente y peligrosa afectación en el medio ambiente, no sólo en las grandes ciudades sino inclusive en las zonas rurales, abarcando ríos y zonas marítimas, y por ello la necesidad de convocar a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo los días 15 a 16 de junio de 1972, y que produjo una declaración de principios, que demuestran la preocupación internacional sobre esta materia.<sup>138</sup>

124. Se advierte en los últimos años una creciente preocupación del Estado mexicano para establecer los instrumentos jurídicos necesarios para tutelar el medio ambiente y evitar su creciente deterioro, lo que desafortunadamente no se ha logrado en la práctica sino en forma muy restringida, y al respecto podemos advertir que esta tendencia se inicia con la reforma a la base 4ª de la fracción XVI del artículo 73 de

<sup>135</sup> Cfr. Diego Valadés, *El derecho de protección a la salud*, cit., *supra* nota 130, pp. 93-111; Manuel Solares Mendiola, “Descentralización de la vida nacional: la salud”, en el libro mencionado en las dos notas anteriores, pp. 71-78.

<sup>136</sup> Cfr. Alejandro Manterola Martínez, “Beneficencia, asistencia, seguridad social y el derecho a la protección a la salud”, en la misma obra citada en notas anteriores, pp. 129-141.

<sup>137</sup> Cfr. Javier Gálvez, “Artículo 45, fracción I”, en el libro editado por Fernando Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1980, pp. 518-523.

<sup>138</sup> Cfr. Lucio Cabrera Acevedo, *El derecho de protección al ambiente*, México, UNAM, 1981, pp. 97-106, y las recomendaciones de la Conferencia de Estocolmo, pp. 109-115. Id. “El derecho humano a gozar de un ambiente sano. Derecho sustantivo y derecho procesal del medio ambiente en México”, en la obra *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, México, Porrúa, 1984, pp. 225-237.

la Carta Federal, el 6 de julio de 1971, para extender las facultades del Consejo de Salubridad General (ver *supra* párrafo 112), además de las relativas a las campañas contra el alcoholismo y las sustancias nocivas, aquellas para prevenir y combatir la contaminación ambiental.

125. Posteriormente se tomaron otras medidas legislativas entre las cuales podemos mencionar la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental publicada el 23 de marzo de 1973, y varios reglamentos. Además, se han establecido organismos para el cumplimiento de las citadas disposiciones, como la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, creada por decreto de 29 de enero de 1972, y la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental, establecida por decreto de 25 de agosto de 1978.<sup>139</sup>

126. El interés del gobierno federal por los problemas ambientales se advierte en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, publicadas el 29 de diciembre de 1982, por las cuales, las funciones que en esta materia correspondían a las Secretarías de Salubridad y Asistencia (ahora de Salud) y de Asentamientos Humanos, se confirieron a la nueva Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a la que corresponde, esencialmente, formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología (artículo 37, fracción I, de la citada Ley, en su texto reformado).

### El crecimiento de la administración pública y la justicia administrativa

127. En el texto original de la Carta Federal de 1917 y particularmente en el artículo 90, la estructura de la administración pública se centralizaba en las Secretarías de Estado, incluyéndose, además los departamentos administrativos destinados a la realización de ciertos servicios públicos, pero sin tener estos últimos funciones de carácter político.<sup>140</sup>

128. Esta organización predominantemente centralizada que fue aumentando primero en forma paulatina, y en los últimos años de manera acelerada como se advierte en las diversas leyes de secretarías y departamentos de Estado, la última de las cuales fue publicada el 24 de diciembre de 1958; desarrollo debido en gran parte a las actividades del gobierno federal en materia de seguridad social y su intervención en las diversas actividades económicas, y culturales, que caracterizan el Estado social de derecho (ver *supra* párrafos 21-30).

129. En el sector en el cual se advierte claramente esta evolución acelerada es en el campo de los organismos públicos descentralizados y de las empresas públicas, puesto que el intervencionismo de la administración federal (similar aun cuando a ritmo menor en las entidades federativas), especialmente en el campo de las prestaciones sociales, determinó la creación, y en ocasiones la proliferación de los citados organismos

<sup>139</sup> Cfr. Lucio Cabrera Acevedo, *El derecho de protección al ambiente*, cit., nota anterior, pp. 83-89.

<sup>140</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, "Supremacía del ejecutivo en el derecho constitucional mexicano", en *Comunicaciones Mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, México, UNAM, 1966, pp. 146-149; Rodrigo Moreno Rodríguez, *La administración pública federal en México*, México, UNAM, 1980, pp. 146-152.

públicos descentralizados, con el objeto de impartir en una forma más adecuada este tipo de servicios, como ocurrió, según hemos señalado con los Institutos del Seguro Social; del Fondo de Vivienda para los Trabajadores; el de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y otros similares, y también el establecimiento de empresas administrativas por el gobierno federal para la explotación exclusiva de los recursos naturales esenciales, tales como los hidrocarburos y la electricidad.<sup>141</sup>

130. Este desarrollo muy acelerado en los últimos decenios se refleja claramente en la reforma constitucional al citado artículo 90 de la Carta Federal, promulgada el 21 de abril de 1981, y que tiene su antecedente en la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 24 de diciembre de 1976, que entró en vigor el primero de enero siguiente. Tanto en dicho ordenamiento como en el precepto constitucional se divide dicha administración pública federal en centralizada y paraestatal, la primera formada por las secretarías y departamentos de Estado, que según el artículo 26 de la ley mencionada, reformado en diciembre de 1982, se integra con 18 Secretarías y un solo Departamento, el del Distrito Federal.<sup>142</sup>

131. La llamada “administración pública paraestatal”, con notoria falta de técnica,<sup>143</sup> comprende los organismos públicos descentralizados, que integran lo que la doctrina considera “administración pública descentralizada”;<sup>144</sup> las empresas de participación estatal mayoritaria;<sup>145</sup> así como los fideicomisos públicos.<sup>146</sup>

<sup>141</sup> Cfr. José Francisco Ruiz Massieu, “Evolución de la estructura jurídica de la Administración Pública Federal”, en el libro elaborado por el mismo autor en colaboración con Wilfrido Lozano Hernández, *Nueva administración pública federal*, 2ª ed., México, Tecnos, 1978, pp. 95-116.

<sup>142</sup> De acuerdo con el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformada el 23 de diciembre de 1982, y el 21 de diciembre de 1984, funcionan las siguientes Secretarías: de Gobernación; Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional, de Marina; de Hacienda y Crédito Público; de Programación y Presupuesto; de la Contraloría General de la Federación; de Energía, Minas e Industria Paraestatal; de Comercio y Fomento Industrial; de Agricultura y Recursos Hidráulicos; de Comunicaciones y Transportes; de Desarrollo Urbano y Ecología; de Educación Pública; de Salud; de Trabajo y Previsión Social; de Reforma Agraria; de Turismo; y de Pesca; y un solo Departamento, el del Distrito Federal.

<sup>143</sup> Desafortunadamente ni el legislador ni la doctrina en nuestro país han deslindado los campos de los organismos descentralizados de las empresas del Estado, que deben regirse por principios jurídicos y económicos diversos. Sobre la distinción de los entes públicos y un intento de establecer su tipología, especialmente en el derecho español, cfr. Eduardo García de Enterría, y Tomás-Ramón Fernández, *Cursa de derecho administrativo*, tomo I, 3ª ed., Madrid, Civitas, 1980, pp. 315-360.

<sup>144</sup> Como una idea del enorme crecimiento del “sector paraestatal” en el ámbito federal, pueden consultarse los cuadros consignados en el estudio legislativo del destacado tratadista mexicano José Francisco Ruiz Massieu, “Las reformas recientes al derecho administrativo mexicano”, en *Gaceta informativa de legislación y jurisprudencia*, núm. 30, México, mayo-agosto de 1980, pp. 458-467, que en esa época sumaban 761, incluyendo tanto los organismos públicos descentralizados, como empresas públicas, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

<sup>145</sup> Jorge A. Witker V., *La empresa pública en México y en España (un estudio comparativo de derecho administrativo)*, Madrid, UNAM-Civitas, 1982. También pueden consultarse los diversos e importantes trabajos presentados en el Seminario internacional sobre regulación de la empresa pública celebrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas los días 14 a 16 de noviembre de 1979, editados por Manuel Barquín Álvarez con el nombre de *Estudios sobre la empresa pública*, y publicados en el *Anuario Jurídico*, VIII, México, UNAM, 1981.

<sup>146</sup> Cfr. Miguel Acosta Romero, “Fideicomiso público, gubernamental o de Estado”, en el libro editado por Jorge Pina Medina y Miguel Acosta Romero, *Las instituciones fiduciarias y el fideicomiso en México*, México, Banco Mexicano Somex, 1982, pp. 455-475.

132. Además de todo lo anterior, que demuestra el crecimiento desmesurado de la administración pública federal, debe agregarse el de la banca nacionalizada, anteriormente de carácter privado, de acuerdo con el decreto presidencial promulgado y publicado el primero de septiembre de 1982, y constitucionalizado en virtud de la reforma al artículo 28 de la Constitución Federal, en noviembre de 1982; reforma que estableció, que el servicio de banca y crédito será prestado exclusivamente por el Estado, de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito publicada el 31 de diciembre de 1982, que configura dichas instituciones bancarias como sociedades nacionales de crédito, y que a nuestro modo de ver deben situarse dentro del sector de las empresas públicas y no de los organismos descentralizados.<sup>147</sup>

133. Este desarrollo acelerado de la administración y de las empresas públicas en el Estado social contemporáneo es un fenómeno generalizado en los ordenamientos que corresponden a países de diverso grado de evolución económica y social, lo que ha provocado una grave preocupación en la doctrina, los legisladores y la administración misma, por la defensa de los derechos de los administrados, que prácticamente son todos los habitantes del Estado, que se ven afectados de manera constante por la necesaria intervención de las autoridades administrativas, tanto centralizados como descentralizados, e inclusive por las empresas de carácter público.<sup>148</sup>

134. Este aumento inevitable de la actividad administrativa, si bien por un lado está dirigida a proporcionar servicios sociales a los grupos que los requieren, especialmente a aquellos que se encuentran en una situación menos favorable, al mismo tiempo afecta a esos mismos grupos y a las personas individuales, en virtud de que restringe cada vez más la esfera de libertad de los gobernados, puesto que los mismos se encuentran sujetos a un número cada vez mayor de licencias, permisos y autorizaciones de carácter administrativo.

135. Por la situación anterior, es preciso perfeccionar nuestra justicia administrativa, la que debe considerarse como el conjunto de instrumentos jurídicos creados para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa.<sup>149</sup>

136. Por lo que respecta a los actos y resoluciones de la administración centralizada, tanto federal como la de las entidades federativas, éstos pueden impugnarse, primeramente a través de los recursos administrativos internos,<sup>150</sup> y una vez agotados,

<sup>147</sup> Efectivamente, las instituciones bancarias carecen del carácter de autoridad (con excepción del Banco de México, que sí tiene el carácter de organismo público descentralizado), y en cambio realizan actividades económicas de intermediación de servicios financieros, y por este motivo el artículo 3º de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, establece que a dichas instituciones les serán aplicables en lo conducente y en cuanto no se opongan a dicho ordenamiento, las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones auxiliares. Cfr. Miguel Acosta Romero, “La nacionalización de la banca mexicana. Proceso de transformación de las sociedades bancarias. Ensayo de conceptualización de las sociedades nacionales de crédito”, en el volumen *Estudios Jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, cit., supra nota 138, pp. 27-46.

<sup>148</sup> Cfr. Jesús González Pérez, *El administrado*, Madrid, 1966, pp. 15-20.

<sup>149</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, pp. 19-21.

<sup>150</sup> Cfr. Jesús González Pérez, *Los recursos administrativos*, 2ª ed., Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1969, esp. pp. 39 y ss.; Héctor Fix-Zamudio, “Introducción al estudio de los recursos administrativos”, en el volumen *Estudios de derecho público contemporáneo. Homenaje a Gabino Fraga*, México, FCE, 1972.

ante los tribunales administrativos, los de carácter tributario ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y los demás ante organismos judiciales con competencia genérica, establecidos en los estados de México (1958), Veracruz (1975), Sinaloa (1976), Sonora (1977), e Hidalgo (1979).<sup>151</sup>

137. La instancia final de las impugnaciones contra los actos y resoluciones administrativas del sector centralizado, ya sea respecto de las resoluciones de los tribunales administrativos federales y locales, cuando corresponden a su competencia, o de manera inmediata cuando no existe esta impugnación judicial, corresponde en todo caso a los tribunales federales a través del juicio de amparo y en casos excepcionales, de la revisión fiscal, por lo que el proceso administrativo puede considerarse satisfactorio en nuestro sistema jurídico, aun cuando requiera de perfeccionamiento.<sup>152</sup>

138. Sin embargo, se han señalado deficiencias importantes en cuanto la regulación de los recursos internos administrativos, materia en la cual existe una situación caótica, que ha llevado al legislador mexicano a establecer, en algunas hipótesis, su carácter optativo, todo ello por la ausencia de leyes, tanto federales como locales, de procedimiento administrativo, que protejan los derechos e intereses legítimos de los grupos sociales y de los individuos, a través de las bases generales de la tramitación administrativa.<sup>153</sup>

139. Tampoco existe en nuestro ordenamiento un sistema que regule un régimen razonable de responsabilidad económica de la administración como la que existe en numerosas legislaciones contemporáneas, inclusive al nivel de normas constitucionales,<sup>154</sup> si consideramos que los instrumentos jurídicos existentes son anacrónicos e ineficaces, como lo son el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal y la Ley de Depuración de Créditos del Gobierno Federal, de 1941.<sup>155</sup>

140. También se ha advertido la ausencia de medios jurídicos para hacer efectivo, al menos en algunos de sus aspectos, el derecho a la información introducido por la reforma constitucional al artículo 6º de la Constitución Federal, promulgada en

<sup>151</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Introducción a la justicia administrativa* cit., *supra* nota 149, pp. 77-88; José Ovalle Favela, "La legislación mexicana reciente sobre justicia administrativa", en *Gaceta informativa de legislación y jurisprudencia*, núm. 23, México, enero-abril de 1978, pp. 135-42.

<sup>152</sup> 152 Cfr. Héctor Fix-Zamudio, "El amparo mexicano en materia administrativa y la revisión fiscal", en *Revista ciencia jurídica*, Universidad de Occidente, Departamento de Derecho, Culiacán, julio-diciembre de 1983, pp. 65-79.

<sup>153</sup> Sobre la necesidad de la expedición de leyes de procedimiento administrativo, tanto en el ámbito federal como en las Entidades Federativas, Héctor Fix-Zamudio, *Introducción a la justicia administrativa*, cit. *supra* nota 149, pp. 29-37.

<sup>154</sup> Como ejemplo podemos citar lo dispuesto por la Constitución española de 1978, en cuyo artículo 106, inciso 2, se dispone: "Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos".

<sup>155</sup> Cfr. Antonio Carrillo Flores, *La justicia federal y la administración pública*, México, Porrúa, 1973, pp. 21-24; *Id.* "Responsabilidad extracontractual del Estado en México", en la obra *Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años al servicio de México*, tomo V, *Memorias del Primer Congreso Internacional de Justicia Fiscal y Administrativa*, México, 1982, pp. 19-37; Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, 6ª ed., tomo II, México, Porrúa, 1974, pp. 566-567.

diciembre de 1977 y que ha sido objeto de apasionadas discusiones en cuanto a su alcance y reglamentación.<sup>156</sup>

141. Con independencia de otros aspectos del citado derecho constitucional a la información, en relación con la democracia social resulta necesario regular la utilización de la informática por parte de las autoridades administrativas, incluyendo los organismos descentralizados que tienen a su cargo prestaciones de seguridad social, para impedir que lesione los derechos y los intereses legítimos de los beneficiarios, ya sean de carácter colectivo o individual. Al respecto podemos mencionar a nivel constitucional lo dispuesto por el artículo 18, inciso 4, de la Constitución española de diciembre de 1978, en cuanto dispone que: “La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”.<sup>157</sup>

142. Podemos también señalar entre otros ejemplos, el establecimiento en la República Federal de Alemania (con un antecedente local en la provincia de Hesse) de un Comisionado (*Ombudsman*) para la protección de la información, creado por la ley de 27 de enero de 1977,<sup>158</sup> así como la introducción en Francia, de la Comisión Nacional para la informática y las libertades, por las leyes de 17 de enero de 1978 y 11 de julio de 1979,<sup>159</sup> ambos organismos con la atribución esencial de fiscalización y vigilancia de la correcta y adecuada utilización de los instrumentos de información mecanizada.

143. También es preciso señalar la necesidad de actualizar nuestro sistema de justicia administrativa, con la introducción del organismo de fiscalización de la administración pública y de prevención de los conflictos con los administrados, que ha recibido el nombre ya consagrado de *Ombudsman*, debido a su origen escandinavo.<sup>160</sup>

144. En efecto, el crecimiento acelerado de los citados conflictos entre los gobernados y la administración ha producido un rezago considerable en su resolución por los medios tradicionales (es decir, las instancias ante los tribunales administrativos

<sup>156</sup> El artículo 69 en su texto, actualmente en vigor, establece: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público: *el derecho a la información será, garantizado por el Estado*”. Sobre esta materia tan controvertida puede consultarse el documentado libro del joven jurista Sergio López Ayllón, *El derecho a la información*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1984 y en relación con el texto constitucional, especialmente pp. 71-128.

<sup>157</sup> Sobre este precepto, *cf.* José Manuel Serrano Alberca: “Artículo 18”, en el libro editado por Fernando Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1980, pp. 243-245. Una disposición similar está consagrada por el artículo 35 de la Constitución portuguesa de 1976, reformada en 1982, *cf.* J. J. Gómez Canotilho y Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa. Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 1980, pp. 103-104.

<sup>158</sup> *Cf.* Willfried Berg y Otto Kimminich, ambos con el mismo, título de “La legge federale sulla protezione dei dati (*Das Bundesdatenschutzgesetz*)” en la revista *Amministrazione*, Milano, octubre-diciembre de 1978 y julio-diciembre de 1979, pp. 396-409 y 180-191, respectivamente.

<sup>159</sup> *Cf.* Monique Lions, “La ley francesa número 78-17 de 16 de enero de 1978, relativa a la informática, los ficheros y las libertades”, en *Gaceta informativa de legislación y jurisprudencia*, núm. 27, México, UNAM, mayo-agosto de 1978, pp. 431-438; Jeanne Lemaurier, “Vers une démocratie administrative: du refus d’informer au droit d’être informé”, en *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, París, septiembre-octubre de 1980, pp. 199 y ss.

<sup>160</sup> *Cf.* Héctor Fix-Zamudio, “Reflexiones comparativas sobre el *Ombudsman*”, en Memoria de El Colegio Nacional, 1979, México, 1980, pp. 99-149.

y el juicio de amparo en el ordenamiento mexicano), lo que explica el surgimiento de otros instrumentos jurídicos que responden a una necesidad ineludible, y entre ellos destaca el *Ombudsman*, que ha logrado amplia aceptación en los ordenamientos occidentales de esta segunda posguerra, y por ello se le califica, sin exageración, como una “institución universal”,<sup>161</sup> tomando en cuenta, además, que una función similar, así sea de manera parcial, corresponde en los países socialistas, a la llamada *Procuratura*, de acuerdo con el modelo de la Unión Soviética.<sup>162</sup>

145. Las diversas legislaciones han otorgado distintas denominaciones a esta institución, tales como las de Comisionado Parlamentario para la Administración, *Mediateur*, *Difensore Cívico*, *Abogacía Popular*,<sup>163</sup> y en los ordenamientos más próximos al nuestro, Promotor de la Justicia en Portugal, Defensor del Pueblo en España y Procurador de los Derechos Humanos en Costa Rica,<sup>164</sup> pero doctrinalmente e inclusive en varias disposiciones legislativas de algunos países angloamericanos como Nueva Zelanda, Canadá y Australia, se le designa con el nombre sueco de *Ombudsman*.<sup>165</sup>

146. Esta institución asume varios matices, pero desde un punto de vista genérico, podemos describirla de manera aproximada, indicando que se integra con uno o varios funcionarios, designados por el órgano parlamentario, el ejecutivo, o por ambos, pero con autonomía funcional, y que con el auxilio de personal técnico, posee la atribución esencial de recibir e investigar las reclamaciones contra la afectación de los derechos fundamentales de los gobernados, realizados por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto. Con motivo de esta investigación, pueden proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a los titulares del gobierno, del legislativo o de ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias que se consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos.

147. Este organismo adquiere de manera paulatina un carácter complejo, tanto en el número de sus titulares, como de su estructura técnica y de las autoridades que fiscaliza, es decir, la administración pública centralizada y descentralizadas, observándose un número apreciable de reclamaciones respecto de los servicios de seguridad y asistencia sociales a cargo de las mismas, y se ha extendido a ordenamientos no sólo de gran desarrollo económico, político y cultural, sino también a países en vías de desarrollo tan disímolos como Papúa-Nueva Guinea, Jamaica, Tanzania o Zambia.<sup>166</sup>

<sup>161</sup> Cfr. André Legrand, “Une institution universelle: l’Ombudsman?”, en *Revue Internationale de droit comparé*, París, 1973, pp. 851-856.

<sup>162</sup> Cfr. Henry Püget, “Le contrôle de l’administration, les systèmes classiques, l’Ombudsman et la Prokuratura”, en *Revue Internationale de droit comparé*, París, enero-marzo de 1965, pp. 5 y ss.; León Boim, “Ombudsmanship in the Soviet Union”, en *The American Journal of Comparative Law*, verano de 1974, pp. 509-540.

<sup>163</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Reflexiones comparativas*, cit., supra nota 160, pp. 112-145.

<sup>164</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, UNAM-Civitas, 1982, pp. 326-344.

<sup>165</sup> Cfr. Frank Stacey, *Ombudsman Compared*, Oxford, Clarendon Press, 1978.

<sup>166</sup> Cfr. Giuseppino Treves, “La diffusione dell’Ombudsman nel Mondo”, en el volumen colectivo *L’Ombudsman (il difensore civico)*, editado por Torino Constantino Mortati, UTET, 1974, pp. 115-143.

148. Las razones del asombroso éxito del *Ombudsman*, denominado como “Ombudsmanía” se deben a que su carácter de “magistratura de influencia, de opinión o de persuasión”, le ha permitido resolver preventivamente y a través de un procedimiento sencillo, breve y flexible, numerosos problemas que afectan a los administrados de manera cotidiana, y que resulta costoso y lento plantear ante los tribunales administrativos, los cuales también se han beneficiado, puesto que la carga ha disminuido razonablemente y se concentran en la decisión de las controversias de mayor importancia.<sup>167</sup>

149. No sería difícil la implantación de este organismo en nuestro ordenamiento, tanto en el ámbito federal como de las entidades federativas, como ha ocurrido en varios países con régimen federal similar al nuestro (Estados Unidos, Canadá, Australia y la India, entre otros), debido a que ha funcionado satisfactoriamente en nuestro país un organismo, que si bien no está dirigido a fiscalizar a la administración pública (que es la función que caracteriza al *Ombudsman* considerado en sentido estricto) sí realiza una actividad similar en relación con los proveedores de bienes y servicios, en beneficio de los consumidores de escasos o medianos recursos. Nos referimos a la Procuraduría Federal del Consumidor, que inició sus actividades el 5 de febrero de 1956, primero en la capital de la República y posteriormente se ha extendido de manera paulatina a varias regiones del país, con funciones esencialmente preventivas de conciliación y en ocasiones de arbitraje, pero también de vigilancia y de corrección en la prestación de bienes y servicios.<sup>168</sup>

## El régimen económico

150. El Constituyente de Querétaro introdujo en el artículo 27 de la Carta Federal varias disposiciones que constituyen el inicio de una regulación de los complejos factores económicos del país, y que posteriormente fueron desarrollados por el órgano revisor de la propia Ley Fundamental,<sup>169</sup> para encauzar el desarrollo económico del país, muy acelerado a partir de los años cuarenta y que se sostuvo cuando menos tres décadas de manera impresionante, por lo que fue calificado como el “milagro mexicano”,<sup>170</sup> pero que ha desembocado en la profunda crisis que actualmente nos afecta.

<sup>167</sup> Un ejemplo lo ha sido la labor del *Médiuteur* francés, establecido en 1973, en relación con el Consejo de Estado, como tribunal administrativo de última instancia, *cfr.* entre otros, Charles Debasch (coordinador), “Le Médiateur. Cinc ans de pratique”, en la reseña colectiva intitulada “Revue de vie administrative en France et a l'étranger”, en *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger*, París, julio-agosto de 1978, pp. 1104-1107.

<sup>168</sup> *Cfr.* Jorge Barrera Graf, “La ley de protección al consumidor”, y María de Lourdes Codinach, “Protección al consumidor”, ambos en la revista *Jurídica*, núms. 8 y 10, México, julio de 1976 y julio de 1978, pp. 194-202, y tomo I, pp. 321-349, respectivamente; José Ovalle Favela, “Algunos problemas procesales de la protección al consumidor en México”, en *Anuario Jurídico*, V, 1978, México, UNAM, 1979, pp. 37-54, y reproducido posteriormente en su libro *Estudios de derecho procesal*, México, UNAM, 1981, pp. 253-270.

<sup>169</sup> *Cfr.* Héctor Cuadra, “Las vicisitudes del derecho económico a partir de 1917”, en el volumen *Estudios de derecho económico, II*, reimpresión, México, UNAM, 1980, pp. 115-117; Jorge Witker, “La función del Estado en la Economía (el nuevo derecho constitucional económico de la Constitución Mexicana)”, en el volumen *Nuevo derecho constitucional mexicano*, *cit., supra* nota 47, pp. 67-72.

<sup>170</sup> *Cfr.* la obra clásica de Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, trad. de Clementina Zamora, 9ª ed., México, Siglo XXI, especialmente pp. 57-127. Leopoldo Solís, “La política económica y el nacionalismo mexicano”, en su libro *Alternativas para el desarrollo*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1980, pp. 27-46.

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

152. A) *La propiedad originaria de la nación y la propiedad privada como función social.* Éste es uno de los aspectos en los cuales el Constituyente de Querétaro estableció un cambio sustancial respecto del régimen de la propiedad pública y privada regulada por la Carta Federal de 5 de febrero de 1857.

153. En efecto, en consonancia con el sistema económico liberal adoptado por nuestra Ley Suprema anterior, su artículo 27 consagró la propiedad privada como uno de los derechos esenciales de la persona humana, y así lo destacaron los constitucionalistas más distinguidos de la época, y como se dispuso en ese precepto, los particulares no podían ser privados de su propiedad sino por causa de utilidad pública previa indemnización.<sup>171</sup>

154. Este derecho de propiedad que sólo estaba limitado por la utilidad pública, implicaba la libre disposición de los bienes sólo en beneficio del interés de los titulares, y trajo consigo, por una parte, la creación de los enormes latifundios y el despojo de las comunidades agrarias (ver *supra* párrafos 60-61), pero además la apropiación de los recursos naturales, de manera predominante por parte de particulares y empresas extranjeros, especialmente norteamericanos, pero también por europeos, ingleses, franceses, españoles y en menor proporción, alemanes, que monopolizaron los ferrocarriles, las minas, el comercio, la industria y, en la última etapa del régimen porfirista, también los hidrocarburos.<sup>172</sup>

155. Esta situación tan favorable a las inversiones extranjeras, pero particularmente perjudicial para nuestros recursos naturales, se advierte con mayor claridad en cuanto a la minería y los hidrocarburos, estos últimos de explotación más reciente, puesto que la legislación expedida por el gobierno del general Díaz, al propiciar dichas inversiones, cedió el uso y la propiedad del subsuelo a los propietarios de los terrenos respectivos, contrariando nuestra tradición patrimonialista que se originó en la época colonial.<sup>173</sup>

<sup>171</sup> Al texto original del artículo 27 de la Carta Federal de 1857 se le adicionó, por reformas de 25 de septiembre de 1873, la disposición de que: “Ninguna corporación civil o eclesiástica cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí, bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución”. Sobre el alcance de este precepto pueden consultarse, entre otros, José María Lozano, *Tratado de los derechos del hombre*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Compañía, 1876, pp. 385-391; Isidro Montiel y Duarte, *Estudio sobre garantías individuales*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1873, pp. 499-519, ambos libros reimpressos en facsímil por Editorial Porrúa, México, 1972; Miguel de la Madrid, *El pensamiento económico en la Constitución mexicana de 1857*, 2ª ed., México, Porrúa, 1982, pp. 101-148.

<sup>172</sup> Cfr. Luis Nicolau D’Olwer, “Las inversiones extranjeras”, en la obra *Historia Moderna de México. El Porfiriato. La vida económica*, tomo II, México, Editorial Hermes, 1965, pp. 973-1185.

<sup>173</sup> Entre estos ordenamientos pueden citarse el Código de Minería, de 1884; las leyes mineras de 1892 y 1909 y la ley petrolera de 1901. Cfr. Jorge Madrazo, “Algunas consideraciones en torno al régimen de la propiedad en México,

156. Por ello, uno de los valores esenciales que postuló el Constituyente de Querétaro fue el rescate del dominio de la nación, es decir, del Estado mexicano, sobre el territorio nacional; impuso a la propiedad privada una función social, y estableció el dominio directo sobre todos los minerales o sustancias cuya naturaleza fuera distinta de los componentes de los terrenos, incluyendo el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.<sup>174</sup>

157. Sin tomar partido sobre las diversas teorías que pretenden explicar el fundamento de los dominios original y directo del Estado mexicano sobre el territorio y sobre el subsuelo, respectivamente,<sup>175</sup> así como respecto a la propiedad privada considerada como una función social,<sup>176</sup> lo cierto es que en esta materia el citado artículo 27 de la Carta Federal de 1917 significó un cambio esencial respecto del régimen económico liberal que consagró el precepto del mismo número en la Constitución anterior de 1857, puesto que estableció el predominio del interés social sobre el de carácter individual. Lo anterior debe considerarse como el inicio de lo que puede calificarse como el derecho de la democracia económica,<sup>177</sup> por cuanto restauró la capacidad del propio Estado mexicano para regular la utilización de la propiedad privada y estableció de manera firme su dominio sobre los productos del subsuelo, declarándolo inalienable e imprescriptible y rescatándolo de las manos de los particulares, especialmente de los extranjeros.

158. Los aspectos esenciales de esta nueva concepción del derecho de propiedad se consignan en el tercer párrafo del texto original del citado artículo 127, en cuanto dispone que: “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación”.

---

desde la perspectiva constitucional”, en la obra *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, México, Porrúa, 1984, pp. 535-536.

<sup>174</sup> En la parte relativa del texto original del artículo 27 de la Carta Federal de 1917, se estableció: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, *corresponde originariamente a la Nación*, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la *propiedad privada*. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de *imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público*, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación ... Corresponde a la Nación el *dominio directo* de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas; de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos, los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos...”

<sup>175</sup> Cfr. Jorge Madrazo, *Algunas consideraciones al régimen de la propiedad*, cit., *supra* nota 173, pp. 519-521

<sup>176</sup> Cfr. Lucio Mendieta y Núñez, *El sistema agrario constitucional*, 5ª ed., México, Porrúa, 1980, pp. 28 y ss. Arturo Pueblita Pelisio, *Elementos económicos de las Constituciones de México*, México, Limusa, 1982, pp. 40-124.

<sup>177</sup> Cfr. Héctor Cuadra, “Reflexiones sobre el derecho económico”, en el volumen *Estudios sobre derecho económico*, I, México, UNAM, 1977, pp. 29-35.

159. Este precepto, como el contenido en el párrafo anterior, según el cual la propiedad privada no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización (tomando en cuenta que el artículo 27 de la Constitución de 1857 requería que la indemnización fuese previa), determinó el fundamento constitucional regulado por la Ley de Expropiación, promulgada el 23 y publicada el 25 de noviembre de 1936, para expropiar y nacionalizar<sup>178</sup> tanto los hidrocarburos en 1938 como la banca privada en 1982, tomando en cuenta, además, que el artículo 20 de la citada Ley autoriza el pago de la indemnización correspondiente en la forma y los plazos que determine la autoridad expropiante, siempre que no excedan un periodo de diez años.<sup>179</sup>

160. Otro aspecto esencial de esta nueva orientación de la propiedad pública y privada se observa en cuanto a las limitaciones que se imponen a los extranjeros, puesto que el artículo 27 constitucional dispone en su texto original que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras y aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones para la explotación de minas, aguas o combustibles minerales (estos últimos a partir de 1938 sólo pueden ser manejados por el Estado), y que únicamente se puede conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubiesen adquirido en virtud del mismo (Cláusula Calvo).<sup>180</sup>

161. También se estableció la prohibición absoluta de que los extranjeros adquirieran dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, restricciones que con diversa extensión ya se habían intentado durante el siglo anterior en diversos ordenamientos, debido a la dolorosa experiencia de la pérdida de Texas y otros territorios fronterizos colonizados mayoritariamente por estadounidenses.<sup>181</sup>

162. B) *La protección de los recursos naturales*. Con apoyo en la precisa declaración del Constituyente respecto a la propiedad originaria del Estado mexicano sobre tierras y aguas y el dominio directo sobre el subsuelo (ver *supra* párrafos 152 a 156), las diversas modificaciones posteriores del propio artículo 27 de la Constitución Federal

<sup>178</sup>Sobre la diferencia entre expropiación y nacionalización, *cfr.* K. Katzarov, *Teoría de la nacionalización. El Estado y la propiedad*, trad. de Héctor Cuadra, México, UNAM, 1963, pp. 21-42. Sobre el derecho mexicano, Apéndice del propio Héctor Cuadra, pp. 625-656. Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, 6ª ed., México, Porrúa, 1974, pp. 273-276.

<sup>179</sup>El citado artículo 25 de la Ley de Expropiación, dispone: “La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que *no abarcarán nunca un periodo mayor de diez años*”. *Cfr.* Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, tomo II, pp. 253-257.

<sup>180</sup>Sobre la función de la Cláusula Calvo en el derecho mexicano, *cfr.* Ricardo Méndez Silva y Alonso Gómez Robledo, “Derecho internacional público”, en la obra *Introducción al derecho mexicano*, México, UNAM, 1981, tomo I, pp. 611-614.

<sup>181</sup>*Cfr.* Silvestre Moreno Cora, “Reseña histórica de la propiedad territorial en la República mexicana”, en el libro, *Las leyes federales sobre tierras, bosques, aguas, ejidos, colonización y el gran registro de la propiedad*, México, Herrero Hermanos, 1910, pp. 58-73.

han tenido por objeto la protección de nuestros recursos naturales (que en el pasado habían quedado en poder mayoritario de extranjeros), y preservar otros recursos que derivan del progreso tecnológico.

163. Podemos señalar al respecto que la modificación al párrafo sexto del mencionado artículo 27 constitucional el 9 de noviembre de 1940, tuvo por objeto esencial, con posterioridad de la expropiación de la industria petrolera decretada por el presidente Cárdenas el 18 de marzo de 1938, determinar la explotación directa de los hidrocarburos por parte del Estado mexicano, pues se prohibieron las concesiones. La ley reglamentaria de dicho artículo en el ramo del petróleo, de 3 de mayo de 1941, determinó en esa época la forma en que el propio Estado llevaría a efecto dicha explotación directa.<sup>182</sup>

164. Los siguientes pasos adelante implicaron la nacionalización de las energías eléctrica y nuclear, por reformas de 29 de diciembre de 1960 y 6 de febrero de 1975, respectivamente, el mencionado párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Federal; en el primer supuesto cuando tenga por objeto la prestación del servicio público, y en el segundo, se abarca también el aprovechamiento de los combustibles nucleares inclusive con otros propósitos, y además con la declaración categórica de que el uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.<sup>183</sup>

165. Finalmente, podemos señalar la reforma constitucional de 6 de febrero de 1976 al párrafo octavo del referido artículo 27 de la Carta Federal, con el propósito de proteger nuestros recursos marinos a través del establecimiento de la zona económica exclusiva de doscientas millas náuticas, la que está relacionada con los debates y las proposiciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.<sup>184</sup>

166. C) *La intervención y la rectoría económicas del Estado*. A partir de los años cuarenta, el crecimiento acelerado de la economía mexicana, especialmente en el terreno industrial,<sup>185</sup> produjo en el derecho constitucional varias modificaciones que

<sup>182</sup> En la citada reforma de 1940 se adicionó el párrafo sexto del artículo 27 constitucional con la siguiente disposición: “Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, *no se expedirán concesiones* y la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos”.

<sup>183</sup> Los preceptos mencionados, incorporados al texto del artículo 27 de la Constitución Federal, establecen: “Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines”. “Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.”

<sup>184</sup> La adición al artículo 27 constitucional preceptúa: “La nación ejerce en una *zona económica exclusiva* situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a *doscientas millas náuticas*, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulta necesario, mediante acuerdo con estos Estados”. Cfr. Alberto Székely, “La soberanía permanente de México sobre sus recursos marinos”, en el libro editado por Alonso Gómez Robledo, *La soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales*, México, UNAM, 1980, pp. 157-173.

<sup>185</sup> Cfr. Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, Leopoldo Solís, *Alternativas para el desarrollo*, ambos citados *supra* nota 170, pp. 57-80, 89-104, respectivamente.

incorporaron atribuciones de intervención del Estado mexicano, en particular a la administración pública, con el fin de promover y encauzar el progreso económico y dirigirlo de acuerdo con las políticas del desarrollo que entonces se consideraron adecuadas.

167. En el texto original de los artículos 27 y 28 de la Constitución Federal descubrimos el fundamento inicial para el desarrollo de la legislación económica. Por lo que respecta al segundo de dichos preceptos, su primera parte está redactada, con algunas adiciones, en forma similar al precepto del mismo número de la Carta Federal de 1857, el que pretendía impedir los monopolios y tutelar la libre concurrencia en el mercado.<sup>186</sup> No obstante, el Constituyente de Querétaro agregó un segundo párrafo en el cual se estableció que la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración y acaparamiento de artículos de consumo necesario para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.<sup>187</sup>

168. Dos leyes reglamentarias de este precepto, la primera el 18 de agosto de 1931 y la vigente, el 25 de agosto de 1934, con varias reformas posteriores, conocidas como leyes de monopolios, expedidas en realidad con el propósito más amplio de regular la distribución de bienes y servicios, especialmente los considerados de consumo necesario, con la facultad de imponerles precios máximos, han complementado este capítulo (artículos 7º y 8º de dicho ordenamiento).<sup>188</sup>

169. En esta dirección debemos destacar la participación activa del Ejecutivo Federal en la regulación del mercado de los productos de consumo necesario o los calificados como de primera necesidad, a través de empresas u organismos públicos creados con el propósito de adquirir este tipo de artículos, regular su almacenamiento y promover su distribución; empresas u organismos como el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias (ley de 30 de junio de 1938); Sociedad Nacional Distribuidora y Reguladora (ley de 3 de mayo de 1941); la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (acuerdo presidencial de 25 de marzo de 1961); y finalmente, la actual Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) (decreto de 1º de abril de 1965).

170. Una nueva etapa se advierte con la expedición de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, promulgada y publicada el 30 de diciembre de

<sup>186</sup> El citado artículo 28 de la Carta Federal de 1857 estableció: “No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora”. Cfr. Antonio Carrillo Flores, “El concepto de la economía mixta”, en el libro *Nuevo derecho constitucional mexicano*, cit., *supra* nota 47, p. 83.

<sup>187</sup> Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela, *Las garantías individuales*, cit., *supra* nota 75, pp. 405-406; Arturo Pueblita Pelisio, *Elementos económicos*, cit., *supra* nota 176, pp. 124-130.

<sup>188</sup> En la parte relativa de la exposición de motivos de la ley de monopolios de 1934, se expresó: “Es innegable que cada vez con mayor fuerza se siente la necesidad de la intervención del Estado en la economía de los países, a fin de dirigirla mediante normas adecuadas e impedir que el libre juego de los intereses particulares lesione los más altos de la sociedad...”

1950 y el reglamento de varios de sus artículos, de 9 de enero de 1951; que establecieron un sistema para regular la producción y distribución de mercancías y de servicios, no solamente de consumo necesario o de primera necesidad, sino inclusive aquellos que se consideraban esenciales o importantes para la economía nacional, incluyendo, por supuesto, la fijación de precios máximos para determinados artículos.<sup>189</sup>

171. Este crecimiento de la intervención del Ejecutivo Federal en la regulación del mercado de bienes y servicios, además del apoyo del citado artículo 28 de la Carta Federal, se recoge en la adición de un segundo párrafo al artículo 131 de la misma Ley Suprema,<sup>190</sup> de fecha 28 de marzo del citado año de 1951, que autorizó al Congreso de la Unión para delegar facultades legislativas al mismo Ejecutivo, para establecer medidas con el objeto de regular el comercio exterior; la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o para realizar cualquier otro propósito en beneficio del propio país, en especial a través de la fijación o modificación de tarifas de importación o exportación o las de restricción o prohibición del ingreso, salida o el tránsito por el territorio nacional, de productos, artículos y efectos.<sup>191</sup>

172. Esta evolución, que es mucho más compleja, pero de la cual sólo proporcionamos algunos rasgos esenciales,<sup>192</sup> ha desembocado en las recientes reformas de diciembre de 1982 a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Federal, que deben considerarse como un verdadero capítulo económico de la Carta Fundamental, aun cuando se les hubiese situado, tal vez por razones de premura, en el capítulo relativo a las llamadas “garantías individuales”, en realidad, derechos humanos de carácter individual, y algunos de naturaleza social como los contenidos en los artículos 3º y 27, entre otros.<sup>193</sup>

<sup>189</sup> Cfr. Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo, cit., supra* nota 178, tomo II, pp. 300-310.

<sup>190</sup> El primer párrafo del artículo 131 de la Carta Federal tal como fue consagrado originalmente, con la reforma de 1974 para suprimir la referencia a los territorios federales, dispone: “Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquier que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117”.

<sup>191</sup> El segundo párrafo del propio artículo 131, adicionado en 1951, establece: “El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir o para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el *comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional*, o para realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”. Cfr. Arturo Pueblita Pelisio, *Elementos económicos*, cit., *supra* nota 176, pp. 152-158.

<sup>192</sup> Algunos sectores de la compleja regulación de los factores económicos pueden consultarse en el estudio de Alicia Elena Pérez Duarte y Noreña, *El derecho ante los problemas socioeconómicos de México (energéticos y alimentos)*, México, UNAM, 1982.

<sup>193</sup> Son varias las Constituciones contemporáneas que regulan los factores económicos en capítulos específicos, y entre ellas podemos mencionar a la Constitución Española de 1978, título VII, “Economía y Hacienda”, artículos 128-136; la Carta Portuguesa de 1976, reformada en 1982, parte II “Organización económica”, artículos 80-110; y varios ordenamientos latinoamericanos entre los cuales podemos mencionar las Constituciones de Brasil de 1967-1969, título III, “Del orden económico y social”, artículos 160-175; de Ecuador de 1978, título III, “De la Economía”, artículos 45-55; de Perú, de 1979, título III, “Del régimen económico”, artículos 110-160; y de Panamá, 1972, reformada en 1983, título X, “La Economía Nacional”, artículos 277-293.

173. Debido a la grave crisis económica y financiera que se acentuó en nuestro país (como en varios otros de Latinoamérica) en el año de 1982, se consideró necesario consagrar de manera expresa un conjunto de facultades que ya se habían realizado por el Ejecutivo Federal al intervenir y, particularmente, dirigir, la actividad económica del país, con apoyo en los artículos 27, 28 y 131 de la Constitución Federal, que hemos mencionado con anterioridad.<sup>194</sup>

174. En efecto, en la parte relativa de la exposición de motivos de la iniciativa de la reforma constitucional de diciembre de 1982, se sostuvo: "...Las bases institucionales y legales del desarrollo económico, en la tradición política de México y frente a las necesidades del futuro del país, han de quedar inscritas en nuestro texto constitucional. A pesar de la dinámica de los tiempos contemporáneos en donde unos cuantos años representan cambios sustantivos en la vida de la nación, el país necesita un horizonte más amplio que vaya más allá de la resolución de los problemas inmediatos y que sobre bases sostenidas de productividad e igualdad, permita la convergencia de los esfuerzos de los sectores de la economía mixta para afirmar la seguridad y la confianza en el desarrollo de la nación...".<sup>195</sup>

175. El aspecto más sugestivo de las recientes reformas al citado artículo 25 de la Carta Federal, se refiere a la institución que se califica como rectoría económica del Estado, a que no obstante las inquietudes que despertó en algunos sectores empresariales, no implica una innovación sustancial, pues dicha rectoría se encontraba implícita en varios preceptos constitucionales (ver *supra* párrafo 172) y además se ejerció cada vez con mayor vigor en los últimos años.<sup>196</sup>

176. De acuerdo con el citado artículo 25 de la Carta Federal, la referida rectoría se ha establecido para garantizar que el desarrollo nacional tenga carácter integral, que se fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y del empleo así como una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución. Para estos fines, el propio Estado debe planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional y llevar a efecto la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la Ley Fundamental.<sup>197</sup>

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

<sup>194</sup> Cfr. Diego Valadés, "La reforma social de la Constitución", y Jorge Witker, "La función del Estado en la economía", en el libro *Nuevo derecho constitucional mexicano*, cit., *supra* nota 47, pp. 11-13, 68-72, respectivamente.

<sup>195</sup> En su parte final, se expresa en esa misma exposición de motivos: "En las reformas se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción y coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación y fomento. De aprobarse esta iniciativa, por primera vez se contará con un *conjunto explícito de atribuciones* consistente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para llevar al derecho los nuevos conceptos económicos".

<sup>196</sup> Cfr. Diego Valadés, *La reforma social*, cit., *supra* nota 194, pp. 13-16.

<sup>197</sup> Cfr. Alfonso Noriega Cantú, *La reforma de los artículos 25 y 26 de la Constitución*, cit., *supra* nota 47, pp. 126-133.

178. No resulta sencillo establecer un concepto, así sea descriptivo, de la llamada economía mixta que también se suele calificar como “economía de mercado”, y que se contraponen al sistema centralmente planificado de los ordenamientos socialistas, pues este último implica la titularidad de los instrumentos de producción por parte de los organismos públicos; si bien ambos sistemas se han aproximado en los últimos años, como lo demuestran los ejemplos más notorios de Hungría y de la República Popular China.<sup>198</sup>

179. La regulación de la economía mixta o de mercado se desarrolló en forma dinámica en la segunda posguerra, pero sólo en época reciente se ha elevado a categoría constitucional por las Cartas expedidas o reformadas en las últimas dos décadas, y como ejemplos europeos, pero próximos a nuestros ordenamientos, podemos mencionar a los artículos 80 y 85 y 89 de la Constitución portuguesa de 1976 reformada en 1982,<sup>199</sup> y a la Carta española de diciembre de 1978, particularmente en sus artículos 38 y 128,<sup>200</sup> pues dichos preceptos consagran la libertad de la empresa en el marco de la economía de mercado.

180. Estos principios se han introducido en los textos de las Cartas constitucionales promulgadas o modificadas en los últimos años, y en esta dirección podemos señalar el artículo 32 de la Constitución colombiana reformada en esta materia en el año de 1968;<sup>201</sup> los artículos 45 y 46 de la Constitución de la República de Ecuador aprobada por referéndum de enero de 1978;<sup>202</sup> artículos 112 y 115 de la Carta Fundamental del

<sup>198</sup> Sobre la comparación en la regulación jurídica de ambos sistemas económicos, occidental y socialista, *cfr.* Edward L. Johnson, “Economía. El derecho regulador de la economía”, en la obra dirigida por C. D. Kernig, *Marxismo y democracia. Enciclopedia de conceptos básicos. Derecho*, 2, trad. de Agustín Alonso Fernández, Madrid, Ediciones Ríoduero, 1975, pp. 47-56.

<sup>199</sup> Como ejemplo podemos transcribir el artículo 85, en el cual se dispone: “(Empresas privadas). El Estado fiscaliza el respeto de la Constitución y de la ley por las empresas privadas y protege las pequeñas y medianas empresas privadas para asegurar el interés general y los puede intervenir transitoriamente en la gestión de las empresas privadas para asegurar el interés general y los derechos de los trabajadores, en los términos definidos por la ley. 3. La ley definirá los sectores básicos en los cuales está prohibida la actividad de las empresas privadas y de otras entidades de la misma naturaleza”.

<sup>200</sup> El artículo 38 establece: “Se reconoce la *libertad de empresa* en el marco de la *economía de mercado*. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y en su caso, de la *planificación*”. A su vez, el inciso 2 del diverso artículo 128, establece: “Se reconoce la *iniciativa pública en la actividad económica*. Mediante ley se podrá reservar el sector público *recursos o servicios esenciales*, especialmente en caso de *monopolio* y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”. *Cfr.* Luis Ma. Cazorla Prieto, “Artículos 38 y 128”, en la obra *Comentarios a la Constitución*, cit., *supra* nota 137, pp. 466-472, 1345, 1355; Óscar Alzaga, *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Madrid, Ediciones El Foro, 1978, pp. 305-309, 775-784, y Massimo Morli, “Aspectos esenciales de la relación entre Estado y economía en una Constitución de la crisis”, en el libro dirigido por Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría, *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1980, pp. 363-407.

<sup>201</sup> El primer párrafo del citado artículo 32 dispone: “Se garantizan la *libertad de empresa* y la *iniciativa privada* dentro de los límites del bien común, pero la *dirección general de la economía estará a cargo del Estado*. Éste intervendrá por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos privados para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el *desarrollo integral*...” *Cfr.* Luis Carlos Sábica, *Constitucionalismo colombiano*, 7ª ed., Bogotá, Temis, pp. 235-260.

<sup>202</sup> El mencionado artículo 45 establece: “La organización y funcionamiento de la economía debe responder a los principios de *eficiencia* y *justicia social* a fin de asegurar a todos los habitantes una existencia digna, permitiéndoles, al

Perú, promulgada en julio de 1979 y con vigencia a partir del mismo mes de 1980;<sup>203</sup> el artículo 277 de la Constitución panameña de 1972; y el artículo 277 de la Constitución panameña de 1972, modificada sustancialmente en 1983.<sup>204</sup>

181. Como puede observarse de la descripción anterior, el funcionamiento de la economía mixta o de mercado se ha regulado en los países occidentales, primero en la legislación ordinaria y últimamente también en el texto de varias Cartas fundamentales, con diversos matices que derivan del grado de intervencionismo estatal y de los distintos sectores que realizan actividad empresarial. En virtud de la imprecisión del término, se ha creado en la doctrina alemana una denominación, que destaca la tendencia cada vez más amplia de la dirección estatal de las actividades económicas. Nos referimos a la expresión “economía social de mercado” (*Soziale Marktwirtschaft*),<sup>205</sup> la que fue acogida de manera expresa por el artículo 115 de la Constitución peruana de 1979.<sup>206</sup>

182. El citado artículo 25 de la Constitución Federal mexicana, al recoger la evolución mencionada en los párrafos anteriores, deslinda los campos de competencia de los diversos sectores que realizan actividades empresariales, que según el propio precepto son de tres categorías: público, social y privado,<sup>207</sup> separación que, con diversos matices, también establecen otros ordenamientos constitucionales latinoamericanos, y podemos citar como ejemplos el artículo 46 de la Carta ecuatoriana de 1978, el cual señala cuatro sectores: público, de economía mixta, comunitario y privado; el 112 de la Ley Suprema peruana de 1979 clasifica las empresas en: estatales, privadas, cooperativas, autogestionarias y comunales.

---

mismo tiempo, iguales derechos y oportunidades frente a los medios de producción y de consumo. — El desarrollo, en el sistema de *economía de mercado*, propende al incremento de la producción y tiende fundamentalmente a conseguir un proceso de mejoramiento y progreso integral de todos los ecuatorianos. La acción del Estado tiene como objetivo hacer equitativa la distribución del ingreso y de la riqueza en la comunidad. — Se prohíbe, y la ley reprime, cualquier forma de *abuso del poder económico*, inclusive las uniones y agrupaciones de empresas que tiendan a dominar los mercados nacionales, a eliminar la competencia o aumentar arbitrariamente los lucros”.

<sup>203</sup> Los artículos 112 y 115 de la citada Ley Fundamental establecen: “El Estado garantiza el *pluralismo económico*. La economía nacional se sustenta en la coexistencia democrática de diversas formas de propiedad y de empresa. Las empresas estatales, privadas, autogestionarias, comunales y de cualquier otra modalidad actúan con la personería jurídica que la ley señala de acuerdo con sus características”. “*La iniciativa privada es libre*. Se ejerce en una *economía social de mercado*. El Estado estimula y reglamenta su ejercicio para armonizarlo con el interés social.”

<sup>204</sup> El mencionado artículo 277 preceptúa: “*El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares*; pero el Estado las orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará, según las necesidades sociales y dentro de las normas del presente Título, con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de habitantes del país. — El Estado *planificará el desarrollo económico y social*, mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinará la ley”.

<sup>205</sup> Cfr. Massimo Morisi, *Aspectos esenciales de la relación entre el Estado y la economía*, cit., supra nota 200, pp. 395-400.

<sup>206</sup> Dicho precepto fue transcrito en la nota 203.

<sup>207</sup> El párrafo tercero del mencionado artículo 25 consagra, además, de manera implícita, el concepto de “economía social de mercado”, en cuanto dispone: “Al desarrollo económico nacional concurrirán, con *responsabilidad social*, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación”.

183. El mismo artículo 25 de nuestra Carta Federal distribuye las actividades que los tres sectores mencionados, al determinar que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas señaladas por el artículo 28 de la misma Carta fundamental, es decir: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, emisión de billetes a través del Banco de México, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

184. Ambos preceptos fundamentales, 25 y 28, señalan también otras áreas de actividad económica, que se califican de prioritarias, en las cuales implícitamente el sector público asume una función predominante, y de acuerdo con la legislación ordinaria, puede incorporar o asociar a los sectores privado y social.<sup>208</sup> Respecto del que se considera sector social (ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades y empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores), el penúltimo párrafo del propio artículo 25 constitucional, dispone que la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de su actividad económica; y en relación con el sector privado, el último párrafo de dicho precepto, establece que su actividad económica será alentada y protegida por la ley, la que debe proveer las condiciones para que contribuya al desarrollo económico nacional.<sup>209</sup>

185. Este esfuerzo para precisar el campo de actividades económicas de los tres sectores señalados por las reformas de diciembre de 1982 a nuestra Constitución Federal debe considerarse positivo, puesto que permitirá racionalizar a la empresa pública,<sup>210</sup> la que se había extendido a campos ajenos de las citadas áreas estratégicas y prioritarias señaladas por los artículos 25 y 28 de la Carta Federal, lo que ha recargado excesivamente la actividad económica directa del sector público sólo por motivos de carácter coyuntural, como lo señala la doctrina.<sup>211</sup> Dicha reforma ha permitido en época reciente

<sup>208</sup> El párrafo sexto del referido artículo 25 constitucional establece: “Bajo criterio de *equidad social y productividad* se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente”.

<sup>209</sup> Cfr. Antonio Carrillo Flores, “El concepto de la economía mixta”, y Jorge Witker, “La función del Estado en la Economía”, ambos en el libro *Nuevo derecho constitucional mexicano*, cit., *supra* nota 47, pp. 81-93 y 72-79, respectivamente.

<sup>210</sup> Sobre esta materia pueden consultarse los siguientes trabajos: Manuel Barquín Álvarez, “El control del Ejecutivo y la administración pública federal sobre el sector paraestatal”; Alejandro Carrillo Castro, “La regulación jurídico-administrativa de la empresa pública en México”; Irma Cué de Duarte, “La fiscalización del poder legislativo federal sobre las empresas públicas”; Emilio Chauffet Chemor, “Formas legales de control administrativo de las empresas públicas en México”; Sergio García Ramírez, “Panorama sobre la empresa pública en México”; Miguel de la Madrid, “Algunas cuestiones sobre la regulación de la empresa pública en México”; Sofía Méndez V., “La reforma administrativa, la programación y el control de las empresas públicas en México”; José Francisco Ruiz Massieu, “Una aproximación al control jurisdiccional de las empresas públicas”; Carlos Salinas de Gortari, “Consideraciones económicas acerca de la regulación de la empresa pública”, todos ellos publicados en *Anuario Jurídico VIII-1981*, que contiene los trabajos presentados en el Seminario Internacional sobre la Regulación de la Empresa Pública, México, UNAM, 1981, pp. 31-73; 75-95; 109-118; 119-127; 259-267; 417-428; 429-441; 493-506; 529-536, respectivamente.

<sup>211</sup> Cfr. Antonio Carrillo Flores, *El concepto de economía mixta*, cit., *supra* nota 209, p. 92, quien señala que varias empresas de esta naturaleza pasaron al sector público por incapacidad del sector privado para sacar adelante grandes empresas que habían obtenido financiamiento de la banca gubernamental.

enviar al mercado las acciones correspondientes a empresas que realizaban actividades diversas de las estratégicas o prioritarias, incluyendo las que se encontraban en poder de la banca, ahora nacionalizada, sin que esto signifique un retroceso en la rectoría económica del Estado mexicano.

## La planificación económica y social

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

187. Como ocurre con otros conceptos relacionados con la vida social, es complicado pretender una idea, así sea aproximada, de la planificación contemporánea, por lo que podemos utilizar la penetrante definición elaborada por el destacado científico social argentino, residente en México, el profesor Marcos Kaplan, en cuanto afirma que por planificación debe entenderse: “el conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales, por los cuales los sujetos, agentes, grupos, estructuras, comportamientos y movimientos, que constituyen la sociedad y contribuyen a modificarla y desarrollarla, son controlados de modo consciente e integrados en la totalidad, de modo tal que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de ésta en un sentido determinado”.<sup>212</sup>

188. La planificación se vincula estrechamente con el nacimiento del Estado social de derecho, puesto que la intervención de la autoridad pública en las diversas actividades sociales, y particularmente las de carácter económico, hizo surgir la necesidad de programarlas con el objeto de lograr los fines de justicia social que persigue y, por supuesto, este imperativo se advierte con mayor fuerza en los ordenamientos socialistas inspirados en el modelo soviético, y por ello la planificación se introdujo primeramente en estos últimos.<sup>213</sup>

189. Esta necesidad de la planeación o programación se advierte en los textos constitucionales de las Cartas Fundamentales europeas surgidas en los primeros años de la posguerra, como se ha señalado respecto la Constitución italiana de 1947,

<sup>212</sup> “Planeación y cambio social”, en el libro *Nuevo derecho constitucional mexicano*, cit., *supra* nota 47, p. 149.

<sup>213</sup> Como ejemplo podemos citar lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución de la URSS de 1977, ordenamiento que reitera preceptos anteriores y que han servido de modelo a los restantes países socialistas: “La economía de la URSS constituye un conjunto único que comprende todos los eslabones de la producción social, de la distribución y el intercambio en el territorio del país. — La economía se dirige sobre la base de los planes estatales de desarrollo económico y social, teniendo en cuenta los principios sectorial y territorial y conjugando la administración centralizada con la autonomía y la iniciativa económica de las empresas, complejos y otras entidades. Por ello se utiliza activamente la autogestión financiera, el beneficio, el costo y otros resortes e incentivos económicos”. Si bien se advierte una tendencia hacia la flexibilidad en la planeación soviética, especialmente en los últimos años, y de acuerdo con el precepto transcrito, para el destacado constitucionalista francés André Hauriou, dicho sistema soviético de planificación se ha caracterizado hasta sus modificaciones recientes como total, centralizada, tecnocrática, maximalista; imperativa y coercitiva, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, cit., *supra* nota 31, pp. 707-709.

artículo 41, párrafo tercero;<sup>214</sup> Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de 1949, artículo 109.3,<sup>215</sup> y posteriormente en el artículo 34, apartado 5, de la Carta francesa de 1958.<sup>216</sup> 190. Tales principios fueron acogidos, en forma muy amplia, por la Constitución portuguesa de 1976, reformada en 1982, la que dedica todo su título III, a la planificación (artículos 91 a 95);<sup>217</sup> y en forma más sintética, por la Constitución española de diciembre de 1978, en su artículo 131.<sup>218</sup>

191. La tendencia hacia la constitucionalización de los lineamientos esenciales de la planificación, de manera preferente en el régimen económico, se advierte en las Cartas fundamentales de varios países latinoamericanos,<sup>219</sup> y al respecto podemos citar como ejemplos los artículos 32, de la Constitución colombiana; 89 de la venezolana; 111 de la Carta peruana, y 277 de la Ley Suprema panameña.<sup>220</sup>

<sup>214</sup> En su parte conducente, este precepto dispone: "...La ley determina los *programas* y los controles oportunos para que la actividad económica pública y privada pueda orientarse y coordinarse con los fines sociales".

<sup>215</sup> Según esta disposición: "Por ley federal que requiere la aprobación del Consejo Federal podrán fijarse principios de validez conjunta para la Federación y las entidades federativas en lo que atañe al derecho presupuestario, a una economía presupuestaria que tenga en cuenta las exigencias coyunturales y a una *planificación financiera* de varios años de duración".

<sup>216</sup> Dicho precepto establece en lo conducente: "artículo 34. La Ley se vota por el parlamento y fija las normas que conciernen a: ... *Leyes de Planeación que determinan los objetivos de acción económica y social del Estado*".

<sup>217</sup> Los principios generales de la planificación portuguesa están contenidos en el artículo 91 de la Carta Fundamental, en el cual se establece: "1. La organización económica y social del país debe ser orientada, coordinada y disciplinada por el *Plan*. 2. *El Plan* debe garantizar el desenvolvimiento armónico de los sectores y regiones, la utilización eficiente de las fuerzas productivas, la justa distribución individual y regional del producto nacional, la coordinación de la política económica con la política social, educativa y cultural, la preservación del equilibrio ecológico, la defensa del ambiente y la calidad de vida del pueblo portugués". *Cfr.* J. J. Gomes Canotilho, y Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa*. Anotada, cit., *supra* nota 157, pp. 221-225.

<sup>218</sup> El referido artículo 131 preceptúa: "1. El Estado, mediante ley, podrá *planificar la actividad económica general* para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. 2. El Gobierno elaborará los *proyectos de planificación*, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley". *Cfr.* Luis María Cazorla Prieto, "Artículo 131", en la obra *Comentarios a la Constitución*, y Óscar Alzaga, *La Constitución española de 1978*, ambos libros citados *supra* nota 200, pp. 1373-1383 y 791-795, respectivamente.

<sup>219</sup> Para el desarrollo de la institución en nuestro Continente, *cf.* Marcos Kaplan, *Sociedad, política y planificación en América Latina*, México, UNAM, 1980, especialmente pp. 10-52.

<sup>220</sup> En la parte relativa, el artículo 32 de la Constitución colombiana dispone que el Estado: "intervendrá por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados para racionalizar y *planificar* la economía a fin de lograr el desarrollo integral". El artículo 111 de la Carta Peruana de 1979 establece: "El Estado formula la política económica y social mediante *planes de desarrollo* que regulan la actividad del Sector público y orientan en forma concertada la actividad de los demás sectores, la *planificación* una vez concertada es de cumplimiento obligatorio". El segundo párrafo del artículo 277 de la Constitución panameña preceptúa: "...El Estado *planificará* el desarrollo económico y social, mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinará la ley", y finalmente, la Carta venezolana de 1961 dispone en su artículo 98: "El Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para *planificar*, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país". Sobre este último precepto, *cf.* Allan R. Brewer Carías, "La planificación del desarrollo económico y social en Venezuela", en el volumen *Estudios de derecho económico*, IV, México, UNAM, 1983, pp. 7-44.

192. Por lo que se refiere a nuestro país, se realizaron numerosos intentos de planificar las actividades económicas y sociales. Entre ellos se pueden citar, en vía de ejemplo, la Ley sobre Planeación General de la República de 12 de julio de 1930; los dos planes sexenales (1934-1939, y 1941-1946); el proyecto de Ley Federal de Planeación de 1963, así como algunos otros ensayos similares, hasta llegar al Plan Global de Desarrollo de 1980-1982, que pretendía superar la concepción tradicional de la planificación económica, para integrar todos los aspectos de la vida social.<sup>221</sup>

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

194. No sería posible, en esta oportunidad, examinar las normas constitucionales y legales que regulan el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional consagrado en el referido artículo 26 de la Carta Federal,<sup>222</sup> por lo que nos limitaremos a destacar las características del mismo sistema, el que, de acuerdo con lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988: “significa una respuesta clara al compromiso de organizar las actividades de gobierno de manera racional y previsoras y con el apoyo de una amplia participación popular”.<sup>223</sup>

195. A) *Naturaleza del sistema*. En primer lugar debemos señalar que la planeación introducida en el texto constitucional se califica como democrática, lo que significa que pertenece a la categoría de la planificación indicativa, la que de acuerdo con la doctrina sólo es obligatoria e imperativa para los órganos de gobierno y de la administración centralizada y descentralizada que la establecen, pero que requiere de la voluntad de los diversos sectores sociales, con los cuales se concierta su incorporación al plan respectivo.<sup>224</sup>

<sup>221</sup> Respecto al desarrollo histórico de los ensayos de planificación en México, *cfr.* José Luis Ceceña Cervantes, *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (El Caso de México)*, México, UNAM, 1983, pp. 51-235; Sergio García Ramírez, “Naturaleza jurídica de los planes nacionales, globales e institucionales”, en el libro editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa, 1981, pp. 35-37.

<sup>222</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983, p. 21. *Cfr.* Jorge Witker, “Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988”, en *Gaceta informativa de legislación y jurisprudencia*, núm. 40, México, UNAM, septiembre-diciembre de 1983, pp. 1261-1266.

<sup>223</sup> El artículo 39 de la Ley de Planeación consagra la siguiente definición: “Para los efectos de esta Ley se entiende por *Planeación Nacional de Desarrollo* la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen...” *Cfr.* Jorge Witker, “Ley de Planeación”, en la *Gaceta informativa*, cit., nota anterior, pp. 1253-1260.

<sup>224</sup> *Cfr.* Agustín Gordillo, *Introducción al derecho de la planificación*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1981, pp. 36-65; Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, “Los problemas jurídicos suscitados por la planificación económica y social” en la obra *Problèmes contemporains de droit comparé*, Tokio, Institut Japonais de droit comparé, Université Chuo, tomo I, 1962, pp. 413-443.

196. Otro aspecto del carácter democrático del sistema de planeación consagrado en el artículo 26 constitucional, consiste en los procedimientos de participación y consulta populares, regulados por el artículo 20 de la ley reglamentaria, según el cual, la consulta debe hacerse respecto a la elaboración, actualización y ejecución del Plan nacional y los programas que se elaboren para su ejecución, para lo cual deben convocarse diversos foros con el fin de que las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares, instituciones académicas, organismos empresariales y otras agrupaciones sociales, participen como órganos de consulta permanente.

197. Por otra parte, y debido a nuestro régimen federal, el Ejecutivo de la Unión puede convenir con los gobiernos de las entidades federativas la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo, coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los estados se realicen de manera conjunta, tomando también en cuenta la participación que corresponda a los municipios (artículo 33 de la Ley de Planeación).

198. También debe señalarse que de acuerdo con la naturaleza indicativa y democrática consagrada en nuestro ordenamiento, el Ejecutivo Federal tiene a su cargo dicha planeación en el ámbito nacional, por lo que directamente, o a través de sus dependencias, puede concertar la realización de las acciones previstas en el plan, y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados, por medio de convenios o contratos de carácter público y de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, y además, está facultado para inducir acciones de los propios particulares a través de sus atribuciones para fomentar, promover, regular, restringir, orientar o prohibir dichas acciones en relación con la propia planeación (artículos 37-39 y 41 de la Ley de Planeación).<sup>225</sup>

199. B) *Objetivos*. En el texto constitucional se dispone expresamente que los objetivos de la planeación serán los fines del proyecto nacional contenidos en la propia Carta Federal, y al respecto, el artículo 2º de la ley reglamentaria añade que la misma planeación deberá realizarse como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, de acuerdo con los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Ley Fundamental.<sup>226</sup>

<sup>225</sup>Sobre los métodos de concertación e inducción en los planes indicativos, *cf.* Agustín Gordillo, *op. últ. cit.*, pp. 93-96; y en cuanto la experiencia anterior a la ley de 1983, Carlos Salinas de Gortari, "La inducción en el sistema nacional de planeación en México", en la obra *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, cit., *supra* nota 220, pp. 167-189.

<sup>226</sup>El citado artículo 2º de la Ley señala como objetivos los siguientes: "I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural; II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno; III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria; IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos; V. El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr el desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional, y VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social".

200. C) *Categorías*. De acuerdo con la Ley de Planeación existe un solo Plan, que lo es el Nacional de Desarrollo, el cual indicará los programas, los cuales se dividen en sectoriales, institucionales, regionales y especiales, elaborados por un sector administrativo o por las llamadas entidades paraestatales (organismos descentralizados y empresas públicas); o bien en relación con regiones prioritarias o estratégicas, o con dos o más dependencias coordinadoras de un sector (artículos 22 a 28 de la Ley).

201. D) *Elaboración*. El Plan Nacional de Desarrollo debe elaborarse, aprobarse y publicarse por el presidente de la República, dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión y su vigencia no debe exceder el periodo constitucional que le corresponda, aun cuando podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo. Además, el mismo Titular del Ejecutivo Federal debe remitir dicho Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión (artículos 21 y 9º de la ley reglamentaria).

202. Los programas regionales y especiales deben someterse a la aprobación del presidente de la República a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y los sectoriales por medio de la dependencia coordinadora, previo dictamen de la mencionada Secretaría. Los de carácter institucional, sólo serán sometidos a la aprobación de la dependencia coordinadora del sector, por conducto del órgano de gobierno o administración de la entidad paraestatal respectiva, y de no estar agrupada en un sector específico, la aprobación corresponderá a la mencionada Secretaría de Programación y Presupuesto (artículo 29 de la Ley).

203. *Ejecución*. Las dependencias y entidades públicas, deben cumplir los lineamientos del Plan y de los programas, a través de programas anuales específicos en los que se incluyen los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes, los que sirven de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales que las propias dependencias y entidades están obligadas a elaborar conforme a la legislación aplicable presupuestos por programas (artículo 27 de la ley).<sup>227</sup> Por otra parte, los funcionarios de la administración pública federal que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de la ley reglamentaria y las que deriven de los objetivos y prioridades del Plan y de los programas, serán sancionados con medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la propia dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable (artículo 42 de la ley).<sup>228</sup>

204. En cuanto al cumplimiento de los convenios de coordinación con la entidades federativas y municipios para su participación en la planeación nacional, la Secretaría de Programación y Presupuesto debe proponer los procedimientos conforme a los

<sup>227</sup> Cfr. Vázquez Arroyo, *Presupuestos por programas para el sector público de México*, México, UNAM, 1982.

<sup>228</sup> Además, de acuerdo con el artículo 69 de la Ley de Planeación, en el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo debe remitir a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas, y el contenido de las Cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal deberán relacionarse, en lo conducente, con dicha información a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referentes a las materias de dichos documentos.

cuales convendrá la ejecución de las acciones aprobadas, considerando los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector conforme a sus atribuciones. Además, el Ejecutivo Federal debe definir la participación de los órganos de la administración pública centralizada que actúen en las propias entidades federativas en las actividades de planeación de los respectivos gobiernos locales (artículos 34 y 35 de la ley reglamentaria).

205. Además de lo anterior, el propio Ejecutivo Federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los propios gobiernos locales, debe proponer la inclusión de una cláusula en la cual se establezcan medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio, así como de los acuerdos que del mismo se deriven, en la inteligencia de que las controversias que surjan con motivo de los mencionados convenios se someterán a la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución Federal (artículo 44 de la ley).<sup>229</sup>

206. Finalmente, los contratos o convenios de cumplimiento obligatorio que se celebren con grupos sociales o particulares, deben establecer las consecuencias o sanciones que se deriven de su incumplimiento, con el objetivo de asegurar el interés general y garantizar su ejecución oportuna. Al ser considerados contratos o convenios de derecho público, las controversias que se susciten con motivo de su ejecución y cumplimiento se resolverán por los tribunales federales (artículos 38 y 39 de la Ley).

## Conclusiones

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

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

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

<sup>229</sup> Sobre las controversias constitucionales reguladas por el artículo 105 de la Constitución Federal, *cf.* Héctor Fix-Zamudio, “Las garantías constitucionales en el derecho mexicano”, en *Anuario Jurídico III-IV, 1976-1977*, México, UNAM, 1977, pp. 88-99.

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

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

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

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

214. *Séptima.* Por último, toda esta evolución hacia la democracia social ha culminado con la consagración del sistema de la planeación indicativa y democrática, a través de un Plan Nacional de Desarrollo y diversos programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, que tienen por objeto establecer los instrumentos adecuados para el desempeño de la responsabilidad del Estado mexicano sobre el desarrollo integral del país, de acuerdo con los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en nuestra Constitución Federal.

## Bibliografía básica

215. Las obras que se citan a continuación son aquellas que consideramos de fácil consulta y que permiten una visión general de los aspectos esenciales sobre los temas

que se tratan sumariamente en este sencillo estudio panorámico, y comprenden sólo los libros cuya consulta se considera esencial, sin mencionar los artículos, los que se incluyen en las notas de pie de página.

### Fuentes consultadas

- ÁLVAREZ DEL CASTILLO, Enrique (editor), *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, 3 vols., México, Manuel Porrúa, 1979.
- ARCE CANO, Gustavo, *De los seguros sociales a la seguridad social*, México, Porrúa, 1972.
- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, *Derecho del trabajo*, 2ª ed., México, UNAM, 1983.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel (editor), *Estudios sobre la empresa pública. Anuario Jurídico, VIII*, México, UNAM, 1981.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, *El derecho de protección del ambiente en México*, México, UNAM, 1981.
- CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge (eds.), *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio., *Derecho de la seguridad social*, México, UNAM, 1981.
- CECEÑA CERVANTES, José Luis, *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (El caso de México)*, México, UNAM, 1983.
- Comisión Nacional para el Reparto de Utilidades, *Memoria de la Primera Comisión*, 2 vols., México, 1964.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel (editor), *Historia Moderna de México. El Porfiriato*, vol. VII, tomo II, *La vida económica*, México, Hermes, 1965.
- CUADRA, Héctor y KAPLAN, Marcos (editores), *Estudios de derecho económico*, I, II, III y IV, México, UNAM, 1976. 1977-1980, 1979 y 1983, respectivamente.
- CUEVA, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, 12ª ed., 2 vols, México, Porrúa, 1970.
- . *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, tomo I, 9ª ed.; tomo II, 3ª ed., México, Porrúa, 1984.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *El Estado empresario*, México, UNAM, 1982.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983.
- FORSTHOFF, Ernst, *El Estado de la sociedad industrial. El modelo de la República Federal de Alemania*, trad. de L. López Guerra y J. N. Muñiz, Madrid, Tecnos. 1975.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977.
- GONZÁLEZ, María del Refugio (editora), *La formación del Estado Mexicano*, México, Porrúa, 1984.
- GÓMEZ ROBLEDO, Alonso, *La soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales*, México, UNAM, 1980.
- GORDILLO, Agustín, *Introducción al derecho de la planificación*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1981.
- HANSEN, Roger D, *La política del desarrollo mexicano*, trad. de Clementina Zamora, 9ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1979.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas y Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, *Seminario de Evaluación de la Ley de Fomento Agropecuario*, México, UNAM, 1981.
- KAPLAN, Marcos, *Sociedad, política y planificación en América Latina*, México, UNAM, 1980.
- KAPLAN, Marcos (editor), *Petróleo y desarrollo en México y en Venezuela*, México, UNAM-Nueva Imagen, 1981.

- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El derecho a la información*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1984.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *El pensamiento económico en la Constitución mexicana de 1857*, 2ª ed., México, Porrúa, 1982.
- MANZANILLA SCHAFFER, Víctor, *Reforma agraria mexicana*, Universidad de Colima, 1966.
- MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *El sistema agrario constitucional; explicación e interpretación del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus preceptos agrarios*, 4ª ed., México, Porrúa, 1975.
- , *Introducción al estudio del derecho agrario*, 4ª ed., México, Porrúa, 1975.
- , *El problema agrario de México y la Ley de Reforma Agraria*, 16ª ed., México, Porrúa, 1979.
- MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo, *La administración pública federal en México*, México, UNAM, 1980.
- PÉREZ DUARTE Y NOREÑA, Alicia Elena, *El derecho ante los problemas socio-económicos de México (energéticos y alimentos)*, México, UNAM, 1982.
- PUEBLITA PELISIO, Arturo, *Elementos económicos en las Constituciones de México. (Contribución al estudio del derecho económico mexicano)*, México, Limusa, 1982.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Derecho urbanístico*, México, UNAM, 1981.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. y LOZANO HERNÁNDEZ, Wilfrido, *Nueva administración pública federal*, 2ª ed., México, Tecnos, 1978.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. y VALADÉS, Diego (eds.), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983.
- SÁNCHEZ CORDERO DÁVILA, Jorge (ed.), *La protección jurídica del débil en el consumo*, México, UNAM-Nueva Imagen, 1981.
- SÁNCHEZ VARGAS, Gustavo, *Orígenes y evolución de la seguridad social en México*, UNAM, 1963.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa, 1981.
- , *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, 1980.
- , *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983.
- SILVA-HERZOG, Jesús, GONZÁLEZ-AVELAR, Miguel y CORTIÑAS-PELÁEZ, León (eds.), *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda. Cometido del poder público en la segunda mitad del siglo XX*, México, Porrúa, 1977.
- SOBERÓN ACEVEDO, Guillermo *et al.*, *Derecho constitucional a la protección de la salud*, México, Miguel Ángel Porrúa. 1983.
- SOLÍS, Leopoldo, *Alternativas para el desarrollo*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1980.
- TRUEBA URBINA, Alberto, *La nueva legislación de seguridad social en México; historia, teoría, exégesis, integración*, México, UNAM, 1977.
- , *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4ª ed., México, Porrúa, 1978.
- VALADÉS, Diego (ed.), *Derecho federal mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1984.
- VANOSSI, Jorge Reinaldo A, *El Estado de Derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1982.
- VÁZQUEZ ARROYO, Francisco, *Presupuestos por programas para el sector público de México*, 4ª ed., México, UNAM, 1982.
- WITKER, Jorge, *La empresa pública en México y en España (un estudio comparativo de derecho administrativo)*, Madrid, UNAM-Civitas, 1982.

