

LA CONSTITUCION Y LA ORDENACION ECONOMICA DEL ESTADO	39
1. Cuestiones previas	40
2. El entendimiento interdisciplinario	42
3. Derecho y cambio social	43
4. Un doble "deber ser"	45
5. Derecho social	45
6. Derecho económico	48
7. Derecho de la planeación	50
8. Constitución, decisiones fundamentales y factores de poder	50
9. Poder constituyente	51
10. Una constitución social	52
11. "Derechos de poderio" y "derechos de función"	55
12. Distribución constitucional de las normas económicas	58
13. El modelo del artículo 3o.	59
14. El régimen de la propiedad	60
14.1. Antecedente hispánico	61
14.2. La soberana decisión constituyente	62
15. La garantía social del artículo 28	64
16. Ambito distributivo constitucional	66
17. Economía mixta y paraestatalidad	68
18. A propósito del concepto de empresa	69
19. La empresa pública	71

20. Régimen jurídico de la planeación	74
21. algunos problemas jurídicos de la planeación	75
22. Las llamadas "vertientes" de la planeación	78
23. Constitución y planeación	80
24. Derecho económico internacional	80
25. Colofón	82

## LA CONSTITUCION Y LA ORDENACION ECONOMICA DEL ESTADO

### Contenido

1. *Cuestiones previas.*
2. *El entendimiento interdisciplinario*
3. *Derecho y cambio social*
4. *Un doble "deber ser".*
5. *Derecho social.*
6. *Derecho económico.*
7. *Derecho de la planeación.*
8. *Constitución, decisiones fundamentales y factores de poder.*
9. *Poder constituyente.*
10. *Una Constitución social.*
11. *"Derechos de poderio" y "derechos de función".*
12. *Distribución constitucional de las normas económicas.*
13. *El modelo del artículo 3o.*
14. *El régimen de la propiedad.*
  - 14.1 *Antecedente hispánico.*
  - 14.2 *La soberana decisión constituyente.*
15. *La garantía social del artículo 28.*
16. *Ambito distributivo*

*constitucional. 17. Economía mixta y paraestatalidad. 18. A propósito del concepto de empresa. 19. La empresa pública. 20. Régimen jurídico de la planeación. 21. Algunos problemas jurídicos de la planeación. 22. Las llamadas "vertientes" de la planeación. 23. Constitución y planeación. 24. Derecho económico internacional. 25. Colofón.*

## **1. Cuestiones previas.**

Aunque grata y muy honrosa, no es fácil tarea la que se me ha encomendado: hablar, ante un público de economistas distinguidos, sobre la Constitución y la ordenación económica del Estado, tema que yo resumiría en la fórmula, ciertamente convencional, del Derecho constitucional económico; y hacerlo, además, cuando a esta tribuna han asistido, o concurrirán, funcionarios y catedráticos de gran prestigio a cuyo cargo corre la exploración de otros asuntos que por fuerza consideran la materia económica. Pasa esto, evidentemente, con los restantes capítulos ya vistos o por ver en el Seminario organizado por la Liga de Economistas Revolucionarios, interesados —y es éste, a mi juicio, un acierto mayor— en el examen de un extremo que a todos supera: el Derecho constitucional.

Mi primera preocupación se justifica al advertir que el Derecho que ahora nos ocupa, se alza, precisamente, sobre la economía, ámbito jurídicamente regulable, por supuesto, pero al mismo

## DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

tiempo metajurídico o prejurídico, si se prefiere, acerca del cual no me atrevería a formular —y menos ahora y aquí— ninguna suerte de definición.

Para un jurista al que se invita a reflexionar en torno a las normas de su especialidad a propósito de la economía, o a formular los ordenamientos correspondientes, o a interpretar e incluso reconducir los preceptos vigentes, economía pasa a ser, en cierto modo, sinónimo de una vinculación —no digo relación jurídica— de las cosas a las personas, para beneficio —*hacer bien*— de éstas; de relación, también beneficiosa —otro punto es acordar dónde se pone el peso de ese beneficio—, entre las personas, atada al uso, al aprovechamiento y al consumo de las cosas; de patrimonio, en el sentido de hacienda o de herencia; de riqueza, a la que se refiere el artículo 27 constitucional al mencionar “los elementos naturales susceptibles de apropiación”, y la “distribución equitativa de la riqueza”.

De esta manera, el Derecho económico, de cuya verdadera entidad me ocuparé luego, es en el fondo, el régimen o, mejor aún, el principio orientador de aquellas vinculaciones y relaciones sobre la recepción, la producción, la tenencia, el intercambio, las consecuencias, el destino individual o social de ese patrimonio, de esa riqueza.

La segunda inquietud que confesé al iniciar esta intervención, se explica porque en otros capítulos de este Seminario, se trata del panorama general del Derecho constitucional, de las partes dogmática y orgánica de la Constitución, del régimen financiero del Estado, de los derechos sociales, e incluso de las múltiples conexiones entre Constitución, democracia y reforma política. Parece, pues, que poco queda o de plano no resta nada qué decir bajo el rubro de Constitución y economía, contemplada ésta, como lo está, a todo lo largo de aquellos temas. Quizás sólo se pondría a mi cargo, en tal virtud un esfuerzo de énfasis, de acento, sobre cuanto ya se ha dicho o se dirá.

## **2. El entendimiento interdisciplinario.**

Entonces, tal vez lo que más me interesa es prosperar, si puedo, en el entendimiento recíproco entre las disciplinas, y sus respectivos profesionales, que aparejan dos modos de ver la vida y otras tantas perspectivas para comprenderla y resolverla. Estos modos parten de la distinta formación de unos y otros, del sentido de su vocación, del lenguaje propio de cada uno, con su complejo sistema de claves —ideales y sentimentales— en ambos espacios difícilmente penetrables. Después se desemboca en la distancia y a veces en la discordia, o bien, que es lo que nos importa y lo que en este lugar, así lo entiendo, nos congrega y solidariza, en la

## DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

conciliación que procede de reducir diferencias, cancelar las ingenuas pretensiones imperiales, o “imperialistas”, de cada quien, y descubrir, finalmente, que es una sola y misma cosa lo que, en el fondo, nos atarea y, por este camino, nos une.

### 3. Derecho y cambio social.

No debe ser el Derecho, como Novoa Monreal ha escrito en su contra —en contra, es verdad, de determinado Derecho— un obstáculo para el cambio social, ni deben reproducir los abogados, en la víspera del año 2,000, parados sobre causas colectivas tan profundamente alteradas, esos personajes lamentables y arbitrarios que admirablemente retrató Daumier en su serie sobre las *gens de justice*.

A ese género de juristas previno Leon Duguit, uno de los pensadores que mayor influencia tuvieron, dentro de la denominada “escuela realista”, en el estudio del Derecho moderno: “Nada hay definitivo en el mundo: todo pasa, todo cambia, y el sistema jurídico que está en vista de elaborarse, actualmente, dejará lugar un día a otro que los juristas sociólogos del porvenir habrán de determinar”.

Pero tampoco es fácil, aunque pueda ocurrir y —así lo quisiera— haya de acontecer, que sea

precisamente el jurista quien patrocine o abandere siempre el cambio; quien rehaga todos los días los ordenamientos fundamentales, cuya persistencia es garantía de seguridad, palabra, esta última, que se encuentra idealmente grabada en el pórtico del estudio de la jurisprudencia; quien acceda, sin resistir, a la acumulación de nuevas figuras con aspiraciones normativas, que le resultan extravagantes. La colisión no acontece sólo en este terreno, sino en todos los frentes donde quedan en conflicto, antes de llegar al consenso, quienes contemplan y manejan los hechos desde un ángulo normativo, y quienes lo hacen desde otro naturalístico.

Nietzsche, adverso al Derecho, miraba en éste una calidad de excepción o de restricción de la voluntad de vivir, esto es, un principio hostil a la vida. Esencialmente, esto mismo ha supuesto un teórico del Derecho, Edgar Bodenheimer, al abordar la diferencia entre poder y Derecho: aquél representa, en el mundo de la vida social, el elemento de lucha, guerra y sujeción. Por el contrario —sigue diciendo—, “el Derecho representa el elemento de compromiso, paz y acuerdo... El Derecho, por su propia naturaleza, es restrictivo y conservador. El poder representa el elemento dinámico del orden social; es, con frecuencia, destructor, pero puede preparar el terreno para nuevas formas de sociedad humana”.

#### **4. Un doble “deber ser”.**

A los juristas exaspera en ocasiones, el propósito de otros profesionales por trazar una especie de deber ser natural, que se sustrae a los moldes acostumbrados de la normativa, y pretende hacer, hacer a toda costa, por el medio que sea, lo que se quiere o se predice del hombre y de la Nación. Y a esos otros profesionales, a su turno, desespera la reticencia del jurista, el señalamiento de las prohibiciones o de los impedimentos —que es una actitud característica de la admisión de un Estado de Derecho, pero contraria al reconocimiento de un Estado de Derecho social—, más que la apertura de senderos y posibilidades, la adhesión a los patrones y a los métodos tradicionales de comportamiento, bajo la obsesión, tan legítima, por otra parte, de satisfacer la seguridad, atrapando las conductas en esos nichos intemporales que son las normas jurídicas, e impidiendo la crecida velocidad y la constante revocación de las decisiones.

El jurista se compromete, en definitiva, con otro género del deber ser —aunque se trate de una idea platónica, aposentada en el fondo de la caverna, y de la que la realidad es sólo un reflejo modesto—, un deber ser formal y depositado en las leyes y en otros mandamientos.

#### **5. Derecho social.**

Después de este extenso preámbulo, en el que

me he referido a puntos de vocación y comunicación, deberé aludir al Derecho social, y en éste al económico, y para impulsar instrumentalmente a ambos, al Derecho de la planeación. Todo esto se halla en la Constitución, como adelante mencionaré, pero nada de ello tiene su origen en la Ley Fundamental.

Vale aquí adelantar, para cumplir con un ejemplo, precisamente el caso del Derecho mexicano de este siglo: el preconstitucional que devino constitucional. Pese a que José M. Gamboa, Subsecretario de Relaciones, afirmó en nombre del porfiriato, al transitar el país del siglo XIX al siglo XX: "Nosotros, los mexicanos, por hoy somos felices", la Revolución mostró que ya no lo éramos, o que nunca lo habíamos sido, y adelantó, o recibió la legislación laboral de algunos Estados de la República, la Ley Agraria del 5 de enero de 1915, la Ley sobre divorcio vincular —casi setenta años antes de su reintroducción en España, nuestra antigua metrópoli, dicho sea de paso—, que daría fundamento a la Ley sobre Relaciones Familiares, de 1917.

Si prescindimos, para no caer en demasiadas indagaciones históricas, de antecedentes de lo que ahora llamamos Derecho social, habría que extender a éste acta de nacimiento en el impreciso momento en que la "mano invisible" a la que Adam Smith confiaba el milagro de que la satisfacción del interés particular colmara también las apetencias del colectivo, se volvió visible y cada

## DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

vez más participante y poderosa, como herramienta de un Estado moderno.

Todo eso pasó, cualesquiera que hayan sido las circunstancias que lo forzaron, al existir una nueva consideración del hombre por parte del Derecho, filtrándose hasta éste, por encima de la justicia, la equidad, es decir, ese replanteamiento que Aristóteles postulaba en *La Política*: la reelaboración de las normas como lo haría el legislador, si estuviese presente en todas las relaciones entre los hombres, reconociendo que “lo equitativo es también justo y vale más que lo justo, en ciertas circunstancias”.

Gráficamente, el gran cambio se expresa en la diversa versión que Radbruch proponía para la diosa de la justicia: ya no la figura con los ojos vendados, que resumía pensamientos y sentimientos milenarios del Derecho y de sus aplicadores profesionales, sino otra imagen, despojada de vendas, para que conozca la identidad y la profundidad de los litigantes —individuos o grupos sociales—, perciba el movimiento en los platillos de la balanza que sostiene en una de sus manos y blanda con acierto la espada que empuña en la otra.

Pertinentemente afirmó el mismo Radbruch que la idea del Derecho social, no es meramente la “de un Derecho especial destinado a las clases bajas de la sociedad, sino que envuelve un alcance mayor. Se trata, en realidad, de una

nueva forma estilística del Derecho, en general... El Derecho social es el resultado de una nueva concepción del hombre por el Derecho”.

No hay aquí, pues, una cierta rama jurídica que deslindar de las otras —la civil, la penal, la procesal, la administrativa, y así sucesivamente—, sino un principio organizador y rector que a todas aquéllas permea, para conferirles propósito, destino. Entonces, mejor que hablar de “un” Derecho social, habría que hacerlo de “una idea social del Derecho”, o bien, de “un Derecho orientado en sentido social”.

## **6. Derecho económico.**

Quizá se pueda decir algo semejante del Derecho económico, en vez de buscarle o atribuirle autonomía: es ésta también una idea conformadora, una idea-fuerza, si se me permite usar la ya antigua expresión, que traslada el designio social a cuantas normas tienen que ver o que hacer con la riqueza, cualquiera que sea el depósito de aquéllas.

La doctrina jurídica mexicana se ha ocupado, cada vez más, en estos temas. Vinculando lo social y lo económico, Lucio Mendieta y Núñez entiende al Derecho social económico como “el conjunto de leyes que tienden a establecer una equilibrada, justa distribución de los bienes y de las cargas comunes de la sociedad que se en-

## *DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA*

cuentran bajo el control del Estado y a mantener adecuada provisión de satisfactores y de medios materiales de vida”.

Uno de los tratadistas nacionales de la materia, Andrés Serra Rojas, afirma que “el Derecho económico, en el estado actual de este problema, envuelve todas las relaciones jurídicas, saltando sobre las clasificaciones tradicionales, pensando que el Derecho está al servicio de la economía”. Otro, Hugo Rangel Couto, entiende al Derecho económico “no como una nueva rama del Derecho, sino como el enfoque de un nuevo orden jurídico, para lograr el desarrollo económico y social”.

El distinguido profesor Héctor Fix Zamudio asevera: “En una sociedad donde es cada día más difícil determinar dónde se sitúa el poder, las instituciones por las que se ejerce se hacen necesariamente ambiguas. Y es, en momentos como esos, cuando aparece el Derecho económico. La evolución del Derecho, en general, obedece desde luego a causas complejas, pero la causa esencial es de orden económico y social: el Derecho ha ido cambiando para adaptarse a las nuevas relaciones existentes entre los nuevos actores públicos y privados de la vida económica y social”

No creo, entonces, que pueda haber nunca, y tampoco valdría la pena intentarlo, una ley o un código económico. El designio y la materia jurí-

dico-económicos, que son, sustancialmente, un principio providencial, en el lato significado de esta palabra, se encuentran y encontrarán dispersos, con mayor o menor intensidad, en casi todos los códigos y las leyes.

## **7. Derecho de la planeación**

Por último, el llamado Derecho de la planeación, o a propósito de ésta, a su turno apareja el canal, con la experiencia cifrada en el pasado, el asidero en el presente y el proyecto en el porvenir, para que Derecho y hechos, políticamente conducidos, entren en un rumbo, con alcances sucesivos, que permita la aprehensión de los objetivos fundamentales de la Nación.

## **8. Constitución, decisiones fundamentales y factores de poder.**

Esto conduce ya a hablar de la misión constitucional y de lo que en la Ley Suprema se hospeda, que atañen centralmente a la economía.

Sin duda se ha examinado aquí lo que es una Constitución, material y documentalente; lo que es esta Carta como cúspide a la que acceden los factores reales de poder, que diría Lasalle, o en la que se inscriben las decisiones políticas fundamentales de que habló Carl Schmitt: aquellas que "denotan la forma política de ser del pueblo... y forman el supuesto básico para todas

## *DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA*

las ulteriores normaciones, incluso para las leyes constitucionales"; o las fuerzas primarias, en la terminología de K.C. Wheare.

A mi juicio, sobre el que tampoco me extenderé, nuestras propias decisiones fundamentales, que se proyectan político-jurídicamente en el anhelo de cierto régimen económico, pudieran agruparse en una formulación a la que alguna otra vez me he referido, en estos términos: sobre la base de la protección jurídica al individuo, en su condición de tal, frente al poder público formal, e incluso ante el poder social, México ha resuelto ser, y así lo ha dicho en su Constitución, una república de soberanía popular, democrática, directa, representativa —con límites absoluto y relativo para el desempeño temporal de la representación—, federal y social, independiente y laica, con división funcional y territorial del ejercicio del poder formal, y dentro de un orden que acepta la posibilidad del cambio y se supedita al control de los actos de autoridad.

### **9. Poder constituyente.**

Quizás también se ha hablado del Poder Constituyente, que anima y resuelve sobre la letra y el espíritu de la Constitución. Aquél, a mi entender, posee una cuádruple dimensión: el Constituyente original, que altera el orden precedente y redacta una nueva Constitución, sea como consecuencia de modificaciones políticas profundas,

que no hallan cabida en la Ley Fundamental existente, sea como término instrumental de una revolución; el Permanente, asimismo "oficial", previsto en México por el artículo 135 de la Constitución; el invisible y popular, que impone sus propias interpretaciones de la Ley Suprema, y del que proceden esas mutaciones —no reformas, en acepción rigurosa— a que se refiere Karl Loewenstein en su espléndida obra *Teoría de la Constitución*, cuando asegura que "junto al Derecho constitucional contenido en la Constitución misma o concretado en leyes ordinarias, se forma un Derecho constitucional no escrito reflejado sobre todo en la conducta de hecho de los órganos estatales"; y finalmente el judicial, también en verdad un Poder Constituyente, y esto no sólo en los países donde se acepta explícitamente, con la conocida manifestación de que *judges make law*, que hace a la Constitución decir lo que, en su tiempo, no dijeron, y tal vez ni siquiera pensaron, los redactores de la Ley Fundamental, con apoyo en el principio de interpretación —una ficción entre las muchas que el Derecho admite— de que el legislador expresó menos de lo que quería manifestar, según el clásico aforismo de que *minus dixit quam voluit*.

## **10. Una Constitución social.**

De las decisiones fundamentales, sustancialmente, y de los procesos de formación normativa, procesalmente, se desprenden: lo que Méxi-

## DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

co ha dispuesto ser, como Estado de Derecho social; el signo que, por tal causa, ha impreso en su régimen jurídico-económico; y la opción democrática que ha elegido para hacer, formalizar y alterar su sistema, oriundo de los poderes y las contenciones estatales que la propia Constitución marca, en el territorio de la planeación económica y social.

Los dos primeros puntos han hecho de nuestra Ley Suprema, antes que otra cualquiera, que la soviética de 1918 y la alemana de 1919 —sin perder de vista las grandes diferencias que median entre las tres— al inaugurar la técnica constituyente que ahora domina, algo más, mucho más, que una Constitución política, como era el uso hasta la conclusión del siglo XIX: una política, social y económica.

Estamos fincados, pues, en el estrato de las que el citado Loewenstein denomina Constituciones “derivadas”, que rompen con el pasado, e “ideológico-programáticas”, cuya teleología trasciende el exclusivo interés de las cartas liberales por detener el poder absoluto, lo que más tarde haría de ellas unas “constituciones ideológicamente neutrales o puramente utilitarias”, e incursiona en *desiderata* de carácter político y social, explícitas. De ahí que ese autor consigne: “Un conocido ejemplo de Constitución condicionada ideológicamente es la mexicana de 1917, con su expresa orientación hacia un orden social de tipo

socialista. Otros Estados conmemoran el nacimiento de su Ley Fundamental bautizando una calle o una plaza con dicha fecha; México es, sin embargo, aparentemente el único país que honra de esta manera un artículo de la Constitución, el 123 que proclama el principio del Estado social de bienestar”.

La historia de nuestro constitucionalismo revela que los problemas económico y social, que irrumpieron en el texto de 1917, habían sido, sin embargo, una constante en los requerimientos constituyentes previos, los inscritos en el que Jesús Reyes Heróles identifica como “liberalismo social” mexicano. Por buscar una referencia de arranque habría que presentar, ya en el punto duodécimo de los *Sentimientos de la Nación* expuestos por Morelos, el 14 de septiembre de 1813, como guía para la futura Constitución, la reclamación de “que las leyes moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre...”

El altruismo contenido en estos *Sentimientos*, que por la ruta de semejantes moderaciones pretendía hallar, en un encuentro en el medio, la respuesta a la dialéctica social, se reprodujo vivamente, aunque sin éxito momentáneo, en las peticiones y los votos elevados ante el Congreso de 1856-1857, siempre con inspiración social, por los diputados Castillo Velasco, quien pretendía enriquecer la organización meramente política

## *DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA*

y adaptarla a nuestras necesidades sociales; Arriaga al través de su famoso voto acerca del sistema de propiedad; e Ingacio Ramírez, en torno a la consideración favorable a los trabajadores.

### **11. “Derechos de poderío” y “derechos de función”.**

Para entender lo que pasó después, y lo que luego, desde 1917, ha ocurrido en el Derecho económico constitucional, habría que hablar de la transformación de los que denomino “derechos de poderío”, casi en “derechos del obligado”, a los que nuestro jusfilósofo García Máynez describe como “los que se fundan en un deber jurídico del titular, por lo que éste no puede lícitamente elegir entre ejercitarlos y no ejercitarlos”; o más precisamente, en “derechos de función”, por cuanto quien los tiene ha de utilizarlos en un sentido determinado.

Bajo la presión social, se reducen aquellos derechos, que parecían establecidos, o lo estaban francamente, en beneficio exclusivo de sus titulares, esto es, para destacar y fortalecer su condición de poderosos, su “poderío”.

A la cabeza de estas reivindicaciones, en el corazón mismo del Derecho político, pasó a ser popular la soberanía, antes concentrada en un individuo, que pudo decir, con plena validez jurídica: “El Estado soy yo”, lo que equivale a ma-

nifestar: "yo soy el Derecho: quien lo fija, quien ejecuta, quien resuelve las controversias". Por ello, la respuesta revolucionaria, acuñada en el artículo 16 de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, señaló directamente: "carece de Constitución cualquier sociedad en la que no se encuentra asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los Poderes".

Lo propio aconteció en el área de las relaciones privadas, donde el poderío se alimentaba por una red de múltiples canales: la patria potestad, que llegó a aparejar una capacidad de jurisdicción doméstica, e incluso de ejecución, para no hablar de la absorción de las riquezas que generaban los sometidos a ella; el principio de la autonomía de la voluntad, a su vez fincado en el libre albedrío, que desembocó en el sistema general de los contratos, en el que tanta fe puso el antiguo régimen, expresada en la afirmación de Fouillée: "quien dice contractual dice justo"; el derecho de propiedad, con sus extensas implicaciones en la economía, heredado del Derecho romano como una facultad de usar, disfrutar y abusar, es decir, disponer.

Contra estos conceptos se erigieron otros, de opuesto signo: la potestad paterna, vigilada y aun sustituida por el Estado, que implica más cargas y obligaciones que derechos; la progresiva intervención pública en el régimen de los contratos,

## DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

así los que implican dar, como los que involucran hacer, que parece apoyarse en una máxima, fruto de la experiencia, inversa a la de Fouillée: "quien dice contractual —se expresaría ahora— dice o puede decir injusto", y que ha traído consigo la dilusión de los poderes negociadores, que ahora se mueven en una zona de libertades cada vez menor; y la desaparición, relativización o compresión de la propiedad, replanteada por Comte y Duguit como una "funcion social", idea que recuperarían el tercer párrafo del artículo 153 de la Constitución de Weimar, y el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana de 1949, al señalar: "La propiedad obliga. El uso de la propiedad debe contribuir al mismo tiempo al bien de la colectividad".

De esta última suerte, y puestos frente a la disparidad que los antiguos expositores del Derecho natural hallaban entre el "derecho a la propiedad" y el "derecho de propiedad", éste como concreción o recepción específica de aquél, es posible decir que el primero ha mantenido, y seguramente conservará, su abstracta extensión, mientras el segundo, apremiado por todos los flancos, se ha reducido hasta distraerse por completo de su significado original, si este origen pretende hallarse en el Derecho privado romano, o si se quiere acercarlo más y buscarle residencia, considerando el nuevo punto de partida del Derecho individualista, en el Código de Napoleón.

## **12. Distribución constitucional de las normas económicas.**

En el caso de la Constitución mexicana se han presentado, precursoramente para los textos de su naturaleza, todas estas modificaciones, sea de un golpe en el año mismo de 1917, sea al través de numerosas enmiendas sucesivas.

Para fines de sistematización del Derecho constitucional económico sería posible adoptar el mismo esquema bajo el que se estudian, comunemente, las leyes fundamentales, esto es, hablar de una parte dogmática y de otra orgánica, sin perder de vista, es claro, que en este punto han sobrevenido diversos fenómenos y aparecido numerosas reflexiones correctivas: la vieja porción dogmática ya no incorpora sólo derechos de la persona frente al Estado, sino además deberes crecientes de éste —además del tradicional de abstenerse o reducirse, en ciertas materias— ante la persona, y garantías de carácter social que se atribuyen al individuo o al grupo en el encuentro con otros grupos e individuos y con el poder público; nuevas versiones sobre lo que haya de entenderse por separación de poderes o por diversidad de funciones; y constante reacomodo de normas entre ambos hemisferios del mundo constitucional, que llevan cuestiones de organización y funcionamiento a la parte llamada dogmática, y otras de garantía individual y social a la conocida como orgánica.

## *DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA*

Hechas estas aclaraciones, a las que otras muchas pudieran agregarse, habría que distinguir entre las prevenciones constitucionales que fijan el camino general de la economía, al prescribir sobre los temas que profundamente interesan a ésta, y aquellas otras que, sabiendo ya “qué hacer”, establecen las atribuciones de los Poderes formales en este recinto y, de tal suerte, disponen sobre “cómo hacer” y en torno a “quién actúa”.

### **13. El modelo del artículo 3o.**

Estimo que el lugar central del primer subconjunto propuesto, como, en rigor, de toda la Constitución, reside en el artículo 3o. En efecto, es sólo aquí donde se halla, medularmente, en forma que debiera proyectarse hacia los restantes preceptos constitucionales y hacia el completo sistema jurídico nacional —incluido el económico, desde luego— la descripción de los mayores objetivos que la sociedad civil, política y jurídicamente consolidada, postula para el individuo y para ella misma.

Poniendo de lado, por el momento, las prescripciones que atañen a la regulación del cuerpo educativo —que son la “orgánica” de este precepto—, cobran eminencia el párrafo introductorio y la fracción I: en aquél se dice, observando el tema desde la óptica de la educación, que es, a su turno, un proceso permanente en el que

todas las tareas convergen, cómo y con qué fines ha de actuar el Estado frente al ser humano; y en la mencionada fracción I se perfilan la democracia, el nacionalismo y la solidaridad.

Es a propósito de la democracia, que el texto constitucional prevé el desarrollo económico y el compromiso político de éste. El artículo 3o., en efecto, considera "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".

#### **14. El régimen de la propiedad.**

En seguida hay que volver la mirada hacia el artículo 27, que, con el mismo 3o., el 123 y el 130, en su redacción original, desbordó las pretensiones del proyecto moderado de Carranza e hizo que nuestra Constitución, desviada seriamente del método constituyente anterior, abriese la puerta del constitucionalismo económico y social. Este último encontró su vigoroso origen, pues, más en los trabajos emprendidos en la casa del diputado Pastor Rouaix, que en el recinto del Congreso, cuando aquí se planteó el proyecto de Carranza.

No hubo, en verdad, plena consecuencia entre el proyecto, que pretendía reformar la Consti-

## DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

tución de 1857, y lo que de él cabía esperar, según estas palabras de Palavicini: "Aplazar las reformas era ponerlas en peligro. Las adiciones al Plan de Guadalupe fueron un programa completo de revolución social. Dejarlas consignadas en un plan era una obra meramente literaria. Formular las leyes y decretos de tendencia social y expedirlos en un período pre-constitucional, resultaba útil y fecunda propaganda de la Revolución; pero no era una forma eficaz para consumarla. De allí que el señor Carranza y sus colaboradores intelectuales inmediatos llegaran a la convicción de que era indispensable convocar a un Congreso Constituyente: constituir a la Revolución".

### 14.1 Antecedente hispánico.

Para esclarecer el origen y la extensión auténticos del artículo 27 se ha recorrido el camino hacia atrás, hasta el Derecho colonial, e incluso hasta el Derecho anterior, en busca de las potestades que sobre el continente recién descubierto concedió una bula papal del 4 de mayo de 1493 a los reyes de España y Portugal, donde Alejandro VI, llamado a resolver, posiblemente, más una contienda de jurisdicción que una de propiedad, trazó su curiosa *imago mundi* —para utilizar el nombre de la célebre obra de Pierre d'Ailly, acerca de esta porción del planeta.

Adelante, el dominio de la Corona sobre el territorio en el que el futuro de México quedó incluido, se apoyaría en una ley de Carlos V, del 14 de septiembre de 1519, acogida a "la donación de la Santa Sede Apostólica, y otros justos y legítimos títulos". Luego, de aquí se insistiría en deducir las potestades que, a su turno, asumiría, por sucesión la República Mexicana.

#### *14.2 La Soberana decisión constituyente.*

No parece necesario explorar tan lejos, por más que de esta investigación resulte, con toda claridad, la vocación pública y social de la propiedad en nuestra tierra, en contraste con la individual que poseyó en otros países, y que de ella también sea pertinente desprender las facultades estatales e individuales que México pudo ceder a los Estados Unidos en el Tratado de Guadalupe, que se nos impuso, del 2 de febrero de 1848, asunto del que me he ocupado en otra oportunidad.

De hecho, y por Derecho, basta con las declaraciones del Poder Constituyente que formó la Carta de 1917. De aquí pueden partir todas las interpretaciones, y de aquí resulta, a mi juicio, no sólo un derecho de jurisdicción del Estado sobre su territorio, que sería el llamado dominio eminente, sino una auténtica decisión de propiedad: el dominio originario de la Nación que tiene la posibilidad —sólo la posibilidad, no la

## DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

necesidad— de transmitir el dominio a los particulares, constituyendo la propiedad privada, y conserva, en todo tiempo, la aptitud para intervenir en el régimen dominical por dos vías de intensidad y alcance subjetivo diversos, a saber: la expropiación por causa de utilidad pública, que es un corriente atributo de la soberanía, y que entre nosotros tiene, a mi entender, la naturaleza de una reasunción del dominio, no confiscatoria; y la imposición de regulaciones y modalidades a la propiedad privada, que es tanto como reconstruir el Derecho de la propiedad, variando sus características históricas, cualesquiera que éstas sean, con sumisión a fines expresos: “el interés público”, por una parte, y por la otra, “el beneficio social”.

Con esta última base, que es apoyo y consigna constitucional, esto es, lugar de partida y ocasión de arribo, resulta posible regular “el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”.

Las prevenciones constitucionales, en materia de propiedad han determinado, secundariamente, una extensa red de ordenamientos a propósito del dominio público y privado, y de ciertas formas de tenencia de los bienes, que sería excesivo enunciar siquiera aquí. Hay que decir,

empero, que este régimen de afectaciones ha prosperado, inclusive, en el más riguroso y tradicionalista de los ordenamientos —en México y en todas partes, porque tiene que ver con los datos nucleares de la vida social—, el Código Civil. Este, empujado por las novedades del Derecho de familia, por la creciente igualdad jurídica entre los sexos, por una distinta visión del régimen de la propiedad y del sistema de las obligaciones, ha querido ser, según en 1928 proclamó su *Exposición de Motivos*, un código de “Derecho privado social”.

## **15. La garantía social del artículo 28.**

En la secuela sustantiva del Derecho constitucional económico también figura el artículo 28. Es preciso asignar a éste, mejor que suponerlo extraño y aun contradictorio con respecto al 27, una calidad de precepto de segundo grado, de norma condicionada, si se me permite la expresión, al rumbo y al ritmo que el Estado imprima a la aplicación del ancho horizonte de facultades que exhiba el 27.

En el supuesto que la Nación no resuelva, de ser éste el caso, la reapropiación de bienes o la asunción de nuevas funciones productivas y distributivas, y habida cuenta de que la libertad de trabajo, contemplada por el artículo 5o. de la Ley Suprema, puede de hecho desembocar

## DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

en concentraciones de riqueza contrarias a los intereses sociales, el artículo 28 intenta una solución al dilema individuo-sociedad.

A mi modo de ver, el artículo 28 contiene otra nítida expresión de garantía social, de reconocimiento de que la Carta admite, junto con las tutelas al individuo ante los excesos del poder público, otras que quieren detener —y de esto último el artículo 123 es el ejemplo más elocuente— los desbordamientos de algunos poderes individuales y sociales.

Hay que subrayar dos extremos en la obligación que se impone a la autoridad para impedir las concentraciones que constituyan “una ventaja exclusiva indebida —dice el precepto— a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social”. Uno de estos extremos capitales, es que así se introduce un significado social en los límites que el Derecho liberal asignaba a las denominadas facultades naturales e imprescriptibles del hombre. En los términos de los artículos 2o. y 4o. de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aquéllos —libertad, propiedad, seguridad y resistencia a la opresión— no tenían más fronteras que el respeto a los derechos de los demás, identificados éstos, según el “espíritu de las leyes” de ese tiempo, como los derechos de cada uno de los otros hombres. El artículo 28, en cambio, carga

ya el acento sobre “público en general” y “Clase social”.

El otro punto que vale destacar es la idea implícita, bajo una interpretación contemporánea y sistemática del texto constitucional, de que el Estado se vuelva contra esas fuerzas monopólicas no sólo por el medio de la persecución y de los castigos legales a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 28, sino igualmente, y sin duda con mayor eficacia contralora o disuasiva, por el conducto de la directa participación en los procesos económicos de producción, distribución y orientación del consumo.

## **16. Ambito distributivo constitucional.**

En el ámbito distributivo del Derecho constitucional económico aparecen los compartimientos para la acción orgánica del Estado en este sistema: de un lado, el Estado-Federación; de los otros, el Estado-Entidad Federada y el Estado-Municipio.

Al Congreso de la Unión, como conjunto, o a sus Cámaras separadamente, se confían facultades —cuya precisión apareja, además, la del propio cuerpo federal— de gran importancia en el Derecho económico, que cabría recoger bajo cuatro grandes rubros: las legislativas “listadas” o “concentradas” expresamente en varias fracciones del artículo 73; las del mismo carácter

## *DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA*

que se agrupan en la fracción XXX del propio artículo, a las que se suele llamar "implícitas"; las de igual índole que recibe el Congreso de la Unión a partir de esa fracción XXX en relación con otras prevenciones constitucionales que contienen materia regulable federal; y las de control, cada vez más amplias, sobre normas y actos de programación económico-social cuya iniciativa o aplicación incumben al Poder Ejecutivo.

También en el Poder Judicial, o mejor, en la administración de justicia, entendida en amplio sentido, que capta tanto a los órganos clásicos enclavados en aquél, como a los entes, tribunales y procedimientos que figuran dentro del marco administrativo, se ubican funciones que atañen al Derecho económico. Estas se despliegan por el medio de la resolución que recae a los conflictos de intereses —litigios, en el sentido jurídico de la palabra, según la acepción difundida por Carnelutti—, lo mismo como culminación del juicio de amparo o de garantías, que como conclusión de un proceso en el que contienden la Administración y el administrado, o de otro en el que chocan el capital y el trabajo.

Por aquel cauce, que conduce a hablar, en esencia, de una nueva perspectiva del Poder Constituyente, se renueva paso a paso el universo jurídico, en cuanto así se esclarece —mediante un método de consideración y reconsideración casuística, indefinidamente prolongado

en la historia— el significado evolutivo de las normas.

En la vertiente de distribución de facultades que interesa al Derecho constitucional económico figura, evidentemente, el Poder Ejecutivo, que la Constitución deposita en “un solo individuo —dispone el artículo 80—, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. La actividad más importante de éste, para el propósito de la actual reseña, se localiza en la fracción I del artículo 89 constitucional, donde se asocian, como dice Fraga, tres tareas de particular trascendencia: “la promulgación, que es el complemento necesario de la ley; la ejecución indudablemente... función administrativa, y la facultad de expedir reglamentos, que constituye un medio para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes, y que es... una función legislativa”.

## **17. Economía mixta y paraestatalidad.**

De la convergencia de actividades de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, de la organización que a la Administración Pública se da, sobre todo a la luz de las reformas de 1981 al artículo 90 constitucional, y de la vocación social y económica del Estado, resulta ese conjunto de unidades laterales o paralelas al Estado, en estricto sentido, recogidas, bajo el nombre de entidades paraestatales, cuya presencia, a su vez, otorga

## DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

sustantividad jurídica a lo que se llama, en el lenguaje de otra disciplina, "economía mixta".

Cuando la Nación reasume el dominio directo de algunos bienes, cuando interfiere el curso normal, competitivo, de las unidades industriales o mercantiles, cuando resuelve planes y programas de desarrollo, y por todo eso, o por alguna de esas causas, hace aparecer una entidad a cargo de la administración del patrimonio reivindicado, de la interferencia en las libertades de la producción o del comercio, de la ejecución directa de lo planeado o programado, por sólo hablar de algunos propósitos centrales, establece e impulsa un nuevo ámbito jurídico al que se dota, jurídicamente también, de un estatuto propio.

### **18. A propósito del concepto de empresa.**

La paraestatalidad acarrea, de algún modo, un *status* peculiar, en este sentido semejante, para sus propios efectos, a otras condiciones que suponen cierta calidad subjetiva y determinadas relaciones jurídicas características. Una de sus referencias más claras, definitorias, populares, es la empresa pública. Empero, este concepto, que pudiera parecer sencillo y bien acotado desde una perspectiva naturalista, no lo es desde otra normativa.

El problema se inicia con la idea misma de empresa. Uno de los tratadistas mexicanos que se han ocupado de este asunto, Jorge Barrera Graf, se refiere a ella como una "realidad económica, que los sistemas jurídicos aún no precisan y que todavía no alcanza carta de naturalización en el Derecho..." sin embargo, algún intento hay en este sentido, como el consumado por el artículo 16 de la Ley Federal del Trabajo, que previene: "Para los efectos de las normas de trabajo —luego no, necesariamente, para todos los fines jurídicos— se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios..."

Sobre este concepto del moderno Derecho laboral mexicano, Mario de la Cueva explica que el término empresa "es la encarnación de la idea general, de la que surgió en la mente del empresario; es la unidad que lo comprende todo, la reunión del conjunto de elementos de orden material, humano y espiritual, esto es, el capital, el trabajo y la voluntad y el genio del empresario". Al elogiar esta previsión legal, Trueba Urbina y Trueba Barrera sostienen: "La empresa ha dejado de ser un patrimonio exclusivo del patrón, porque en ella participan trabajadores y empresarios".

Esta amplia visión de la empresa, que quiere agrupar, consolidar bajo una voz, sociológica y económicamente, a cuantos intervienen en la unidad productiva, tropieza luego con la realidad

## DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

o con el sistema jurídico: efectivamente, los trabajadores no son dueños de la empresa, ésta no figura en su patrimonio; el concepto de comunidad quiebra a la luz del conflicto de intereses; la palabra "empresario" sólo incorpora, verdaderamente, a quien conduce la unidad, e inclusive, acaso, a quien es su propietario, pero no a los trabajadores.

### 19. La empresa pública.

Los problemas de concepto se multiplican cuando se aborda, jurídicamente, a la empresa pública. La supuesta autonomía de personalidad de ésta, y el patrimonio propio que se le confía, apenas son relativos, en tanto no aparejan —y por el contrario, excluyen— la libre gestión frente al Estado. Tampoco es exacto que haya una distinción precisa y absoluta a partir de la atribución de facultades normativas y autoritarias al Estado, centralmente, en contraste con la ausencia de estas potestades a favor de las entidades paraestatales. Algunas de éstas poseen, jurídicamente, figura de autoridad, y así lo ha definido la Suprema Corte de Justicia.

Si se quiere elaborar el concepto de empresa pública con apoyo en la legislación vigente, la que tiene que ver con el denominado "sector paraestatal", otras preguntas, aún no resueltas, aguardan: ¿son empresas *todas* las entidades

que abarcan los mandatos sobre sectorización y registro?, ¿son empresa los fideicomisos públicos, que en su nacimiento fueron simples contratos, negocios jurídicos fiduciarios, y ahora han resultado "entidades", casi personas, o personas del todo, dentro del Derecho público?, ¿son empresas nada más las sociedades en cuyo capital participa directa o indirectamente el Estado, pero no los organismos descentralizados? Y en caso de que a éstos también deba darse la calificación de empresas, como parece necesario, viendo su naturaleza, el sentido general del concepto, en México y fuera de nuestro país, y la imputación a los descentralizados de un gran número de consecuencias jurídicas del estatuto de empresa, ¿lo son todos los organismos, incluso aquéllos cuya finalidad no es la producción o no son los servicios al público, en el significado tradicional de la palabra, sino la investigación, la docencia o la planeación?

Quizá convenga ensayar una definición jurídica de empresa pública, que se enfrente al *mare magnum* de interrogantes, que se desate de las complicaciones que trae consigo la noción clásica de la persona de Derecho, que reconozca las diferencias que median entre las situaciones de la estatalidad y la paraestatalidad, que recoja los procesos de creación y de control que aquí se plantean, que atienda las implicaciones del régimen patrimonial que nuestro orden jurídico previene.

## *DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA*

De la conjugación de estos factores, y sin olvido de que ciertas zonas de convergencia, de colindancia o aun de confusión, hacen en extremo difícil y contingente la precisión de los términos, resultaría, tal vez, el entendimiento de la empresa pública como una unidad de producción de bienes o prestación de servicios, que poseen una contrapartida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado (incluso en los casos de constitución de una sociedad mercantil o de un fideicomiso, pues siempre se requiere la autorización gubernamental para la participación estatal), con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación con capitales privados o sociales, o de la aplicación de los precios y las tarifas por los bienes y servicios que ponen a disposición del público, y sujeta al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario.

Un tratadista de esta materia, José Francisco Ruiz Massieu, aporta la siguiente caracterización de la empresa pública: "la organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifiesta a través de una fiduciaria; organización en la que el Estado (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio

fiduciario. De ello se desprende para el aportante el *status* de asociado, justamente porque ha hecho tal aportación, o el de responsable o corresponsable de la administración de la empresa. Resumiendo: se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general”.

## **20. Régimen jurídico de la planeación.**

Hasta aquí me he referido, en forma necesariamente sintética, que deja datos, desarrollados y matices en el tintero, a un sentido social del Derecho que ilustra, colorea, el régimen de la economía, y a las aplicaciones sobresalientes de aquella idea y de este régimen en nuestra Ley Fundamental. Es así como aparece un cuerpo jurídico con pleno significado, una raíz y un destino. Pero queda —y es importante abordarla— otra cuestión pendiente: el método, en el espacio y en el tiempo, para que ese conjunto reconozca su íntima congruencia, se anime y marche, oportuna e inmediatamente, en la dirección querida. Este método es la planeación, expresada normativamente. Ella apareja, pues, una percepción previa: el compromiso político, que ya está, abierto o encubierto, en el Plan Histórico Nacional: la Ley Suprema. Y luego implica el despliegue de los principios y de las potestades básicas que en aquella radican, y a los que ya me referí de manera sucinta. En suma,

## *DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA*

parecería ser que las normas subalternas de la planeación, esto es, todas aquellas que no figuran constitucionalmente, pero que derivan de las que sí están expuestas en la Ley Fundamental, reservan su dominio, particularmente, al quehacer concreto y al tiempo para hacerlo: sólo, entonces, a los instrumentos; no a la esencia, por más que puedan, e incluso deban, capturar ésta, como lo ha hecho el artículo 5o. del Decreto del 15 de abril de 1980, que aprobó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

### **21. Algunos problemas jurídicos de la planeación.**

El Derecho mexicano de las planeación, un método para el desarrollo, en las múltiples dimensiones de éste, quiere —como se ha dicho a propósito de la planeación en general, en una frase que ya hizo fortuna— constituir el “antiazar” y de esta suerte proteger, hasta donde sea posible, la realización de los objetivos constitucionales. Es claro que —más todavía que cualquier otro recinto jurídico— se empeña en doblegar la contingencia, pero igualmente resulta —también en mayor medida que otros campos de regulación— sensible a ella. De aquí toman sus características, tan singulares, los actos en que la planeación se concreta, a saber, por ejemplo: la Ley de Presupuesto y las previsiones de ingreso público; las concertaciones y aceptaciones que acumula la planeación designada

“democrática”; el tiempo durante el cual pretenden vigencia los planes, generalmente reducido si se le compara con la vigencia, en principio indefinida, a la que aspira la mayoría en las leyes y reglamentos; la expresión misma de los planes y programas, recogidos a veces, someramente, en la ley, agrupados otras en disposiciones reglamentarias, alojados en compromisos administrativos, exhibidos en versiones que componen ejercicios técnicos, de los que es preciso extraer, con esfuerzo, imperativos auténticos.

Un primer problema que se propone al Derecho mexicano de la planeación es el de conciliar, a partir de las normas constitucionales, la libertad y la ordenación; otro, es el de buscar la coincidencia, sin vulneración de autonomías, entre planos diversos de la decisión política: el federal, los estatales y los municipales. Este tema vuelve a resumirse, sustancialmente, en el primero, el de libertad frente a ordenación, sólo que ahora no poniendo frente a frente al individuo y al Estado, o a éste y a los grupos sociales, sino a porciones del Estado, a zonas de soberanía normativa y activa.

La primera cuestión se zanja por medio de las normas que he recordado, entre otras, que acotan los ámbitos para la actividad de la Nación y del individuo, en la inteligencia de que la fijación de fronteras, movedizas, corresponde sólo a aquella, cuya penetración directa generalmente avanza. La segunda se resuelve mediante las

## *DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA*

nuevas formas mexicanas del federalismo, que quieren resolver, a partir de la convención de Derecho público, la tradicional antinomia: sea la reducción de los poderes federales por reabsorción a favor de los Estados, lo que pulverizaría a la Nación; sea la asunción federal de todas las principales competencias, lo cual haría única la acción del Estado, pero tan única que de esta manera desaparecerían los planos federados y municipales, y decaería la idea de pacto, que no fue, en 1824, una extravagancia, una simple importación constitucional.

En este último campo conviene decir que con rapidez algunos analistas nacionales o foráneos imaginan, primero, que, como hace tanto sostuvo Fray Servando Teresa de Mier, el principio federal fue, desde el origen, un artificio. Luego se concluye que en México rige un modelo de Estado central, no uno de carácter federal. Aquel señalamiento aparece tan contradicho por la realidad germinal del federalismo en México, que no tendría caso insistir ahora en el tema. Bien ha dicho Jorge Carpizo que "el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo"; y además ha escrito Reyes Heróles, emparentando los regímenes de organización con las tensiones políticas, que "el federalismo en México era un sistema y no una forma de gobierno; el federalismo, técnica neutral, facilitaba el ascenso de las clases dispersas en el país, aseguraba la movilidad política y por

ello se identificó con la ideología liberal... Con el centralismo se hubiese garantizado la persistencia del orden colonial; con el federalismo se habría una vía para el triunfo liberal”.

El otro señalamiento, el que alude a la heterodoxia del federalismo en México, supone, quiméricamente, la existencia de un “tipo federal”, por encima del tiempo y de las circunstancias. a esto hay que oponer el hecho, que es la mejor refutación, de que ni siquiera en su país de origen, los Estados Unidos de América, el federalismo ha sido uno, siempre idéntico, desde su instauración hasta este momento; y de que prevalece un panorama de divergencias en el gran número de Estados que han adoptado el régimen federal. Por ello es válido reconocer, como lo hace el profesor Tena Ramírez, que el federalismo es, sobre todo, una “mera técnica constitucional”; y desde aquí convenir en que a partir de una decisión federativa se llega a las más diversas soluciones específicas, nacionales y además temporales.

## **22. Las llamadas “vertientes” de la planeación.**

Tanto las características del Derecho mexicano de la planeación como las de las designadas “vertientes” en que éste se despliega, vienen del juego de los elementos —sustantivos, procesales, orgánicos— que versan sobre las resolu-

## *DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA*

ciones fundamentales de la Nación; acerca de la distribución de la riqueza y la tarea del Estado, del individuo y de los sectores sociales; en torno a los nexos entre los planos de autonomía política, y, en el seno del federal y el estatal, las relaciones entre los Poderes.

Estas "vertientes" son, esencialmente, dos: la imperativa, concentrada en las áreas que quiere y puede conducir, sin intermediarios, la autoridad federal o sea, ésta misma, centralmente, y en el sector paraestatal de la Federación; y la consensual, que a su vez se forja en dos sentidos: la convención entre el Estado Federal y otros poderes políticos territoriales, y el acuerdo entre aquél y los individuos, usada esta expresión en términos muy amplios: sea por conducto de auténticas concertaciones, que suponen la participación de quienes concurren en la elaboración de las normas que luego se les aplicarán, sea por meras aceptaciones, que se traducen en admisión de condiciones previamente fijadas por la autoridad, para derivar, de la incompleta o híbrida convención, ciertos beneficios.

En la historia jurídica el arranque de esta última figura, la aceptación, pudiera hallarse, primero, en la declaración unilateral de voluntad, figura civil, que apareja compromisos para el declarante y, después, deberes y derechos en la cuenta de quien acepta; y en el llamado contrato de adhesión, que tampoco supone la discusión entre

las partes sobre el contenido de la relación jurídica que entre ellas se establece.

### **23. Constitución y planeación.**

La planeación, como asunto jurídico, toma su fuente y sus posibilidades, pues, del texto constitucional, aunque éste no la aborde, directamente, en toda su extensión. Empero, ha hecho ya por lo menos dos apariciones expresas en la Ley Suprema: una, a propósito de los asentamientos humanos, merced a las reformas introducidas en los artículos 27 (tercer párrafo), 73 (fracción XXIX-C) y 115 (fracciones IV y V), que apoyan el modo más irresistible de planeación, jurídicamente hablando, donde no encuentran cabida, o apenas la hallan, las voluntades individuales: la planeación urbana; la otra, también producto de reformas de reciente fecha, en torno a la organización de la Administración Pública, consignada en el artículo 90, y acerca de las relaciones entre Poderes federales, con motivo de la formación, aprobación y evaluación presupuestal, según se desprende de los artículos 74, fracción IV, párrafo cuarto, y, en alguna medida, 93, párrafos segundo y tercero.

### **24. Derecho económico internacional.**

Solamente me he referido al Derecho económico interno. Sin embargo, lo hay también interna-

## DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

cional, en formación, aún primitivo, como tantas otras zonas del Derecho de gentes. A este respecto cabría distinguir, sucesivamente, tres tiempos, que a *grosso modo* corresponden a otros tantos cumplidos en el desarrollo del Derecho constitucional.

El primer tiempo del Derecho de gentes, que sólo pretendía regir las relaciones entre los Estados, se concentró, sobre todo, en afianzar la noción de soberanía y, con ella, la impenetrabilidad del régimen doméstico. En una segunda etapa, guiada por el humanitarismo, sale a la escena internacional el individuo, no tanto en condición de súbdito, sino en su calidad de ser humano. Esta segunda etapa abre la puerta a la tercera: si hay derechos individuales de carácter civil y político, económico, social y cultural, es menester que, para hacerlos efectivos, y para prosperar además en la equidad en el trato entre naciones, se alce al lado del régimen político que quiere abarcar a éstas, otro de naturaleza económica, colmado de deberes de este género. En tal sentido han marchado la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y la propuesta para fijar un Plan Mundial de Energía. A estas pretensiones alienta el objetivo de instaurar una Constitución Económica Internacional.

## 25. Colofón.

En la inauguración de este ciclo, en la que el Titular del Ejecutivo destacó la conexión entre Derecho y economía al amparo del régimen constitucional, el Presidente de la Liga de Economistas Revolucionarios invocó, en algún punto de su intervención, el pensamiento de Rodolfo Stammler. Este examinando aquel contacto, advertía que "el Derecho no es algo con existencia propia y sustantividad frente a la convivencia social sobre la que actúe de un modo determinado; sino que toda norma jurídica lleva siempre consigo, necesariamente, una regulación de la Economía social sobre la que recae"; y agregaba que los preceptos jurídicos advienen tras "una determinada regulación de la conducta humana".

De ser esto así, estrictamente y con todos sus afectos, saldría sobrando el Derecho, como no sea que se le asigne sólo una función registral, documental, de dación de fe, como las que cumple el notario al dar testimonio de un acto en cuyo fondo no participa. Sin embargo, los juristas de ahora aspiran a algo más que a esta tarea testimonial; lo pretenden, o deben, sobre todo en el conjunto del Derecho económico y de la planeación económica y social, dentro de un Estado de Derecho. Acaso debido a esta convicción, que agrupa y consolida a Derecho y economía, Rangel Couto propone en la *Introducción* de *El Derecho Económico*, este afo-

## *DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA*

rismo: "La eficacia económica sin el Derecho es delincuencia (puede serlo, matizaría yo).— El Derecho sin la eficacia económica es la impotencia.— Sólo reunidos y entrelazados son justicia y eficiencia". Para que sea esto último, es indispensable tender o ensanchar el puente entre ambas disciplinas y grupos profesionales, que es el asunto al que me referí al iniciar esta intervención, y con el que, cerrando el círculo, ahora concluyo.