

CAPÍTULO 46

INTRODUCCIÓN

Stephen ZAMORA

- SUMARIO:** I. *El locus del poder económico: Estado v. poder federal.*
II. *Poder Ejecutivo versus Legislativo sobre asuntos económicos.*
III. *Limitaciones constitucionales (judiciales) sobre regulación económica.*

Los siguientes capítulos tratan de la forma en que las Constituciones de México y Estados Unidos crean estructuras dentro de las cuales las relaciones económicas se llevan a cabo en cada sociedad bajo la guía reguladora de las autoridades gubernamentales. Ya que ambas Constituciones establecen repúblicas federales, ciertos temas comunes de investigación constitucional se presentan, y trataremos de ellos en los próximos capítulos. Los autores mismos no hacen comparaciones entre los dos sistemas constitucionales al tratar estos temas, ya que se pidió a cada uno de ellos que comentara únicamente sobre su propia estructura constitucional. Sin embargo, existen puntos obvios de comparación, pero el lector tendrá que aportar su propio análisis comparativo. Este capítulo de introducción servirá para llegar a comparaciones obvias y para hacer observaciones generales que pueden ser útiles al lector en los capítulos siguientes.

Para empezar, vale notar un punto general de comparación: las Constituciones de México y de Estados Unidos difieren considerablemente en la extensión y en el detalle, la vaguedad y simplicidad de la Constitución de los Estados Unidos contrastando con la Constitución mexicana que es diez veces más larga y llena de prescripciones detalladas. Al igual que una simple iglesia de madera construida en el estilo de Nueva Inglaterra, la Constitución de Estados Unidos logra que un simple simbolismo recorra un largo camino. También otorga a la Suprema Corte de Estados Unidos un poder considerable para interpretar sus provisiones de una manera que rige todas las ramas del gobierno, incluyendo al Poder Judicial. La Suprema Corte no ha sido renuente en usar ese poder de interpretación con efectos dramáticos dentro de la sociedad estadounidense; muchos críticos han acusado a la Corte de ejercer poderes francamente legislativos.

En contraste, la Constitución mexicana es como una catedral barroca, suntuosa, repleta de imágenes, instrucciones y exhortaciones para los fieles. A pesar de los detalles de la Constitución mexicana, quedan lagunas y el papel de llenar éstas ha sido asumido por el Poder Ejecutivo, y en lugar secundario por el Poder Judicial. Las numerosas enmiendas a la Constitución de 1917 (cerca de trescientas) se originaron en el Poder Ejecutivo, enmiendas que el Congreso aprueba rutinariamente; importantes actos legislativos también han rellenado la estructura constitucional. Algunas de estas enmiendas constitucionales, y numerosos actos legislativos, han tratado de asuntos económicos. Si bien la Suprema Corte mexicana ha sido llamada a interpretar la Constitución, la gran mayoría de esas interpretaciones no crean jurisprudencia, lo que sí sucede en la Suprema Corte de Estados Unidos.

I. EL LOCUS DEL PODER ECONÓMICO: ESTADO V. PODER FEDERAL

El primer tema común de investigación es la forma en que la Constitución asigna poder económico (el poder de regular el comportamiento económico privado, así como también el poder de promover la actividad económica) entre el gobierno federal y los estados. Este tema ha llamado considerable atención en los análisis de la Constitución estadounidense. Los profesores Gordon y Furnish tratan de los conflictos poder-federal-estatal que ha enfrentado la Suprema Corte de Estados Unidos. Estos conflictos son de dos tipos principales. Primero, la Corte ha debido decidir si el gobierno federal tiene la autoridad para crear sistemas de regulación económica nacional conforme a su poder para “regular el comercio [. . .] entre los varios estados” (la “cláusula de comercio”, artículo I, sección 8, cláusula 3). No fue sino en la Gran Depresión de los años treinta cuando el gobierno federal estadounidense empezó a cobrar un papel dominante en la vida económica de la nación. Hasta ese momento, muchas de las reglamentaciones económicas más importantes (aparte de las regulaciones sobre comercio con el extranjero y las leyes antimonopolios) habían sido aprobadas por los estados; en realidad, el capitalismo *laissez faire* era la regla general del día. Inicialmente la Suprema Corte interpretó estrictamente la cláusula de comercio, y abolió, por violar la décima enmienda, la legislación federal dirigida a regular el comercio. Gradualmente, sin embargo, este punto de vista cambió. Durante los últimos cincuenta años, la Suprema Corte ha interpretado la cláusula de comercio como una concesión amplia de poder al gobierno federal para regular los asuntos económicos a un nivel nacional.

El segundo tipo de conflicto constitucional en Estados Unidos ha tenido que ver con las restricciones constitucionales federales sobre la facultad de los estados para regular el comercio. El gobierno federal no ha sido el único en

adoptar regulaciones de actividad económica paulatinamente más rigurosas: los estados también han considerado necesario adoptar reglamentos económicos más abundantes. Cuando las regulaciones estatales han amenazado con interferir en el comercio interestatal, la Suprema Corte ha tenido que quitar validez a las leyes estatales, por violar la cláusula de comercio de la Constitución.

Bajo el derecho mexicano, la investigación es marcadamente diferente. Los doctores Osornio Corres y Witker discuten las bases constitucionales que han asegurado que los conflictos federales y estatales sobre autoridad legal no se presenten con frecuencia en México. En el artículo 124 de la Constitución de 1917, México tiene una “cláusula de reserva” inspirada en la décima enmienda de la Constitución de Estados Unidos: todos los poderes que no han sido concedidos específicamente al gobierno federal se reservan para los estados. Sin embargo, contrastando con la Constitución estadounidense, la Constitución mexicana concede al gobierno federal privilegios mucho más amplios de poder económico y reglamentario comercial.¹ Además, se ha entendido que los privilegios sobre el poder económico concedidos al gobierno federal mexicano tienen prioridad sobre la legislación estatal. Así, en el artículo 73, fracción X, la Constitución mexicana concede al Congreso federal el poder de regular el comercio. Se presume que esta concesión es exclusiva, de manera que existe una sola ley federal, el Código de Comercio, que se aplica en toda la nación.² Igualmente, hay una sola Ley de Sociedades, una sola Ley bancaria, una sola Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, una sola Ley de Mercado de Valores, etcétera. Por ese motivo, cuando un experto mexicano expone sobre “ley económica”, virtualmente no hay para qué considerar el derecho estatal en la materia.³

¹ La preeminencia del poder federal no fue siempre aparente en México. La Constitución de 1824 preservaba el balance de poder en favor de los estados, ya que los poderes federales estaban seriamente circunscritos en aquella carta constitucional. Este era el reflejo de una antipatía que había quedado de un gobierno español colonial altamente centralizado. Bajo las Constituciones de 1824 y de 1857, el gobierno federal carecía de suficiente poder para mantener un control efectivo sobre los gobernadores estatales de mentalidad independiente. Los forjadores de la Constitución de 1917, conscientes de los peligros de un gobierno central débil, proveyeron un sistema en el que el poder federal predominaba.

² Existen elementos de derecho mercantil o económico a nivel estatal, en los códigos civiles de los estados mexicanos, al punto que los artículos que tratan de obligaciones y otros asuntos tienen efecto económico. Así, algunos de los principios del artículo II del Código Comercial Uniforme de Estados Unidos (una ley modelo que ha sido adoptada por 49 de los 50 estados) se encuentran en varios de los códigos civiles de México.

Durante gran parte del siglo XIX, no existían reglas federales sobre asuntos comerciales, y los estados tenían el poder de legislar sobre el comercio. Esto cambió en 1883 con la enmienda a la Constitución federal que dio al gobierno federal el poder de legislar sobre el comercio.

³ Ver, por ejemplo, Witker, Jorge, “Derecho económico”, en *Introducción al derecho*

La Constitución de Estados Unidos también contiene una “cláusula comercial” muy amplia en potencia, pero no existe el entendimiento de que esta cláusula tome prioridad sobre las regulaciones comerciales de los estados. Importantes leyes estatales coexisten con las leyes federales en áreas económicas importantes, como bancos, comunicaciones, regulaciones comerciales, emisión y venta de valores, etcétera. Indudablemente, el derecho mercantil, la ley de títulos, la ley de sociedades, y muchas otras leyes de naturaleza económica son adoptadas en su mayoría como leyes estatales en Estados Unidos.

De igual importancia es la distinción que existe en la autorización específicamente concedida por la Constitución mexicana al planeamiento económico nacional bajo la dirección del gobierno federal. En los artículos 25 y 26, que fueron añadidos a la Constitución en 1982 y 1983, el planeamiento económico nacional y el papel rector de la economía del gobierno federal fueron incorporados en la Constitución. La diferencia entre las Constituciones de Estados Unidos y de México es marcada: al mismo tiempo en que sucesivos presidentes norteamericanos, desde Nixon y Carter a Reagan,⁴ argumentaban por la reducción de la regulación económica y un retorno a la operación de mercados libres, el gobierno mexicano abrazaba la necesidad de planeamiento y control nacional. Hay cierta evidencia de que el gobierno del presidente Salinas de Gortari se ha trasladado más hacia la posición estadounidense actual, pero en México aun existe una fuerte atracción hacia la dirección de la economía por un gobierno centralizado.

Los artículos 25 y 26, junto con el 27, 28, 73, 123 y 131, establecen el “capítulo económico” de la Constitución mexicana.⁵ Como ya se ha notado, estos artículos son mucho más específicos que las pocas y tersas palabras de la cláusula comercial de la Constitución estadounidense, y subrayan la expectativa de que el gobierno federal tiene un virtual monopolio sobre los asuntos económicos.

Diferencias históricas y políticas en gran manera explican los distintos enfoques sobre la centralización de la regulación económica en México, en contraste con un poder económico generalmente compartido entre los estados y el gobierno federal que caracteriza a Estados Unidos. Las trece colonias que ori-

mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, tomo II, capítulo II, pp. 905-1059.

⁴ Se debe reconocer que la llamada hacia la eliminación de las restricciones reglamentarias sobre la economía en los Estados Unidos no siempre se llevó a la práctica. La opinión pública en ese país en los años setenta y ochenta apoyaba una disminución de la participación del gobierno en asuntos económicos privados; si bien los presidentes sucesivos apuntaban hacia esta meta, no siempre la llevaron a cabo.

⁵ Andrade Sánchez, Eduardo, “Artículo 25”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, p. 61.

ginalmente formaban Estados Unidos ya existían como entidades económicas independientes bajo el régimen colonial británico. Los forjadores de la Constitución así lo aceptaron. Los forjadores presumían de que el gobierno de los nuevos estados independientes continuaría ejerciendo control individual sobre su economía, y crearon una cláusula comercial para asegurar que el poder de los estados en este respecto no restringiera el desarrollo de una economía verdaderamente nacional.

En el caso de México, la Constitución de 1824 creó subdivisiones políticas que, en su mayoría, no habían existido como entidades gubernamentales separadas bajo el régimen colonial. En reacción contra los abusos del poder centralizado colonial, las Constituciones de 1824 y 1857 experimentaron con un sistema en que el gobierno central fue limitado; como resultado, durante gran parte del siglo diecinueve reinó una inestabilidad política y económica bajo una sucesión de gobiernos federales ineficientes. Los diputados constituyentes que se reunieron en Querétaro en 1916 trataron de corregir este desequilibrio, redactando una Constitución que otorgaba poderes significativos al gobierno federal, asegurando al mismo tiempo cambios periódicos en la presidencia para evitar el abuso de tal poder. En esencia, esto representaba un reconocimiento renovado de la necesidad de una centralización sólida de poder económico y político para poder resistir las fuerzas centrífugas que operaban dentro de los estados. No debe causar sorpresa, entonces, que los forjadores de la Constitución de 1917 estuvieran dispuestos a abrazar un virtual monopolio federal sobre la reglamentación económica. La edición, en 1982 y 1983, de enmiendas constitucionales incorporando una planificación económica centralizada y de la *rectoría del Estado* sobre la economía mexicana, pueden ser consideradas como una continuación de este legado.

La política también ayuda a explicar la centralización del poder regulatorio económico en México. Este ha sido gobernado por un solo partido político, con el poder concentrado en la presidencia, por más de sesenta años. Hasta muy recientemente, no ha habido un verdadero reto a la hegemonía del PRI. El control ejercido por el PRI sobre las legislaturas y gobiernos estatales garantiza la adherencia de estos últimos a un sistema que les deja muy poco poder sobre una regulación económica independiente. (Este fenómeno está en marcado contraste con los movimientos de "derechos de los estados" que empezaron a ganar fuerza en Estados Unidos en los años sesenta y setenta, como una reacción contra la atropelladora participación federal en asuntos locales.) Las figuras que controlan las políticas estatales en México aceptan este hecho, y se encargan de funcionar dentro de este sistema alineándose a sí mismo y sus constituyentes en forma efectiva con los agentes de poder en el gobierno federal, asegurando así la mejor obtención posible de beneficios para sus localidades. Esto no quiere decir que no haya elementos importantes dentro

de la economía de los estados que no se sientan irritados con este sistema, como se ha visto en el resentimiento expresado por los industriales y promulgadores de un mercado libre en los estados del norte tales como Nuevo León, Chihuahua o Baja California. Hasta recientemente, sin embargo, estos grupos no han gozado de suficiente poder político como para desafiar al control económico centralizado. Queda por ver si la nueva política de México, que otorga un papel ensalzado a los partidos políticos de la oposición, eventualmente debilitará la naturaleza centralizada de la regulación económica.

II. PODER EJECUTIVO VERSUS LEGISLATIVO SOBRE ASUNTOS ECONÓMICOS

El segundo tema de investigación al examinar Constituciones republicanas es el de determinar hasta qué punto el poder económico es compartido por los poderes Ejecutivo y Legislativo, y los resultantes conflictos que pueden generarse. Los siguientes capítulos sobre la Constitución de Estados Unidos se refieren a importantes situaciones de conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo sobre asuntos económicos, y a la manera en que estos conflictos fueron resueltos por la Suprema Corte con referencia a la Constitución. Así, en el capítulo sobre poder presidencial, es mi intención demostrar cómo la Constitución estadounidense ha sido interpretada con el fin de llegar a una forma compleja de compartir el poder entre el Congreso y el presidente. El profesor Furnish también trata de este tema, refiriéndose a la incapacidad del Congreso de Estados Unidos en manejar problemas económicos.

Como es el caso del poder federal-estatal compartido, la Constitución mexicana se adhiere a la forma, pero no a la práctica estadounidense. El doctor Osornio Corres ha hecho alusión a la asignación limitada de poder económico al Ejecutivo, pero como ha escrito el doctor Jorge Carpizo, la realidad del Poder Ejecutivo en México excede por mucho al poder que la Constitución le ha asignado.⁶ La razón de esto, por supuesto, es extraconstitucional: tiene que ver con el hecho de que es el gobierno de un solo partido con el poder concentrado en el presidente. Existen muchos ejemplos en los que el presidente mexicano ha tomado medidas severas en materia económica sin consultar con el Congreso, el que más tarde aprueba la legislación con el fin de "legalizar" la acción presidencial. Un buen ejemplo sería la estatización de los bancos por el presidente José López Portillo en 1982 y la imposición contemporánea de estrictos controles de cambio, todo lo cual fue más tarde ratificado por el Congreso mexicano a través de legislación y aun reformas constitucionales.

⁶ Ver Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2a. ed., México, 1979.

El nuevo clima político en México, en que se ha presentado una importante oposición política al PRI en una escala nacional, eventualmente podría debilitar el poder abrumador del presidente en la esfera económica. El mismo presidente Salinas de Gortari parece abogar por reformas económicas que significarían una gradual disminución del control centralizado sobre la economía. Queda por verse si esto se convertirá en una característica permanente y si dará lugar a una legislación económica originada en el Congreso en vez de en el Poder Ejecutivo.

III. LIMITACIONES CONSTITUCIONALES (JUDICIALES) SOBRE REGULACIÓN ECONÓMICA

Las Constituciones estadounidense y mexicana establecen una tercera rama del gobierno —el Poder Judicial— para asegurar que los otros dos poderes no intenten sobrepasar los poderes constitucionalmente asignados a ellos. Así, en Estados Unidos, el vago lenguaje de la Constitución que limita el poder federal y Ejecutivo sobre la economía ha recibido un significado más concreto durante los últimos dos siglos a través de opiniones judiciales, especialmente las de la Suprema Corte de Estados Unidos.

La Suprema Corte mexicana no ha jugado el mismo papel importante en la delimitación del poder económico del presidente o del gobierno federal. Esto no se debe a una manipulación presidencial: históricamente el Poder Judicial mexicano ha sido más independiente del presidente que el Poder Legislativo. Más bien, se debe al respeto tradicional al Poder Ejecutivo fuerte dentro de la sociedad mexicana en general, como también al hecho de que las decisiones individuales de la Suprema Corte mexicana por sí mismas no crean reglas generalmente aplicables, aunque cuando cinco decisiones con mayoría especial crean jurisprudencia definitiva, obligatoria dentro del Poder Judicial.

El Poder Judicial también debe asegurar el respeto a los derechos individuales que son garantizados por las Constituciones respectivas, incluyendo ciertos derechos individuales de una naturaleza económica. La Constitución estadounidense contiene muy pocas garantías específicas de derechos económicos, aunque la quinta enmienda a la Constitución⁷ y la decimocuarta enmienda⁸ establecen ciertas garantías amplias que protegen los derechos económicos.

⁷ "A ninguna persona [...] se le privará de [...] la propiedad sin el debido proceso legal; ni se ocupará la propiedad privada para uso público sin una justa indemnización".

⁸ La decimocuarta enmienda protege al individuo de las acciones de los estados que violarían el debido proceso legal o negarían a una persona la protección de las leyes, igual para todos. Es decir, la decimocuarta enmienda extendía la protección de debido proceso a los estados, ya que la quinta enmienda sólo se aplica a las acciones federales.

Así, en el caso de *Sniadach v. Family Finance Corp.*,⁹ la Suprema Corte de Estados Unidos decidió que el embargo del sueldo de un trabajador sin previa audiencia constituye privación de propiedad en violación del principio del debido proceso legal.

La Constitución mexicana es algo más específica que su contraparte estadounidense en garantizar los derechos individuales de una naturaleza económica. El doctor Jorge Carpizo ha notado dos categorías de *derechos humanos* escritos en la Constitución mexicana: aquellas que comprenden las *garantías individuales* y las que comprenden las *garantías sociales*. Las primeras implican limitaciones en el poder gubernamental, mientras que las últimas implican un deber de parte del Estado para asegurar niveles mínimos de bienestar económico y educación.¹⁰ Relativamente pocas garantías constitucionales están relacionadas con asuntos económicos, como, por ejemplo, la libertad de ejercer la profesión de su elección y de recibir el fruto de sus trabajos (artículo 5º). Las garantías sociales son numerosas, sin embargo, y tratan específicamente de derechos económicos, especialmente los derechos de los trabajadores. Estas garantías incluyen los largos y detallados principios del artículo 123. No existe nada parecido a este artículo en la Constitución de Estados Unidos, aunque muchos de sus principios han sido establecidos en Norteamérica por medio de la aprobación de leyes o de interpretación judicial. Por ejemplo, el artículo 123 incluye una garantía específica contra el embargo de sueldos (fracción VIII), un principio similar al que fue establecido por interpretación constitucional del concepto de debido proceso legal en el caso *Sniadach* referido más arriba.

El *derecho de amparo* existe precisamente para asegurar que las garantías constitucionales y legales no sean violadas por acción del gobierno. Sin embargo, al grado en que las garantías económicas no involucran acción directa del gobierno —y este es el caso en muchas de las garantías establecidas en el artículo 123— el juicio de *amparo* tiene poca importancia. La realidad económica en México determina que varios de los principios del artículo 123 no pueden hacerse cumplir a la letra. Tales principios —como los de “garantías” de habitaciones cómodas e higiénicas contenidas en la fracción XII— representan aspiraciones más bien que garantías defendibles.

⁹ 419 U.S. 601 (1975).

¹⁰ Carpizo, Jorge “Derecho constitucional”, en *Introducción al derecho mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, tomo I, pp. 111 y 124.