

LOS NUEVOS ARTÍCULOS ECONÓMICOS DE LA CONSTITUCIÓN UNA INTERPRETACIÓN JURÍDICA Y POLÍTICA

José Francisco RUIZ MASSIEU

SUMARIO: 1. *Una palabra introductoria.* 2. *La celeridad del proceso reformador.* 3. *El supuesto revisionismo de las reformas.* 4. *Los llamados defectos técnicos de las reformas.* 5. *La polémica sobre el régimen de propiedad y los sectores de la economía.* 6. *La extemporánea preocupación por la rectoría del Estado.* 7. *El Congreso y la planeación.* 8. *Las actividades reservadas al Estado y las empresas públicas.*

1. UNA PALABRA INTRODUCTORIA

Las reformas constitucionales de contenido económico que entraron en vigor el pasado 3 de febrero, se hicieron acompañar por una incipiente y acalorada polémica que ha entorpecido su análisis jurídico y político. La lectura del Diario de Debates, así como de lo difundido por la prensa nacional, hace ver que es probable que dilate el estudio sereno y esclarecedor de esos cambios constitucionales.

Es igualmente probable que sean los doctrinarios del derecho público quienes contribuyan con mayor oportunidad, enjundia y fortuna a la reflexión de las enmiendas que se han introducido a la estructura económica de la Constitución.

Por nuestra parte, pretendemos elaborar en estas notas una interpretación jurídica y política de los cambios a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Carta queretana, utilizando como método de exposición precisamente las críticas condenatorias que con ligereza y no poca pasión, han enderezado una buena causa de parlamentarios, algunos analistas políticos y uno que otro académico, deseoso de romper lanzas en un torneo que atañe a toda la nación.

2. LA CELERIDAD DEL PROCESO REFORMADOR

No pocos han señalado que el proceso reformador tuvo lugar con tal celeridad, que impidió el estudio detenido de la iniciativa presidencial y precipitó el debate parlamentario. A nuestro juicio, la rapidez

con la que se desarrolló el trámite parlamentario merece mirarse desde la política y desde la arena estrictamente constitucional.

La primera —la política— nos conduce a varias reflexiones: a) El trámite parlamentario respondió a una táctica partidista tendiente a aprovechar legítimamente el peso mayoritario; b) La iniciativa refleja una plataforma electoral explícita y prolijamente expuesta en la campaña del ahora jefe del Ejecutivo y en torno a la cual el electorado se manifestó en los comicios generales (las crónicas electorales dan constancia de la penetración que tuvieron las tesis y la terminología misma que contienen ya las enmiendas), y c) En la elaboración del proyecto de iniciativa hubo participación activa de decenas de juristas agrupados en la comisión legislativa formada en el seno del partido triunfante.

A la iniciativa de reformas y adiciones de contenido económico y el trámite que se le dispensó, no es ajeno el hecho de que el llamado capítulo económico fue un reclamo reiterado durante décadas y que para diciembre de 1983 se hallaban relativamente identificados los elementos que debería abarcar ese capítulo. Baste recordar la iniciativa presentada por el diputado Vicente Lombardo Toledano, del Partido Popular Socialista, en 1965; la iniciativa del Partido Socialista Unificado de México; la elaborada por el diputado Víctor Manzanilla, del Partido Revolucionario Institucional; la que formuló una comisión pluripartidista en la L Legislatura, y el programa de reforma económica que planteó la Confederación de Trabajadores de México en la década pasada.

Desde el punto de vista constitucional puede afirmarse que el procedimiento observado se ajustó rigurosamente, en todas sus fases, a lo establecido en la Constitución al punto que ni el más exaltado ni el más temerario se atreverían a sembrar una duda.

No es ocioso, en este respecto, traer a colación que la Constitución de Querétaro fue elaborada en un par de meses —de diciembre de 1916 a febrero de 1917— y que este corto lapso no impidió que las energías del constituyente originario emanaran indomables, avasallando los tecnicismos de los “renovadores” y saltando las limitaciones del proyecto reformador de Carranza.¹ ¿Si en un par de meses —nos preguntamos— fue posible elaborar la primera Constitución político-social del orbe y recoger las demandas de un movimiento reivindicador contradictorio, cómo puede calificarse de exageradamente acelerado el que en unos días conozcan y aprueben las cámaras enmiendas a cinco artículos?

Tampoco es ocioso, por el otro lado, recordar que si bien la generación más lúcida de la historia patria dilató un año entero para ela-

¹ Moreno, Daniel, *El Congreso Constituyente 1916-1917*. México, UNAM, 1967.

borar la Constitución de 1857, ello no llevó a que esa bella arquitectura jurídica se volviera vida social y política.²

La celeridad parlamentaria permitió que se llevaran adelante cambios que de haberse hecho con parsimonia hubieran propiciado encono y desazón, sin añadir sustancia ni mejorar siquiera la forma.

La táctica parlamentaria utilizada se acomoda muy bien a las tácticas de trámite legislativo, de debate, y de votación, que se estilan en todo régimen democrático. No cabe pues ni alarma ni pudores, mas conviene acudir a las crónicas congresionales de la historia política para ilustrar el juicio.

Ello no significa, sin embargo, que no se reconozca que podrá ser saludable la introducción de fórmulas procedimentales que llevan a un sistema reformador más reposado.

3. EL SUPUESTO REVISIONISMO DE LAS REFORMAS

Nunca fue más verdadero el viejo aforismo de que los extremos se tocan: los partidos de derecha y los que se dicen de izquierda, con argumentos distintos pero con idéntico propósito, señalaron que los cambios propuestos por el ejecutivo desvirtúan el régimen constitucional de la Carta de 1917. Para el Partido de Acción Nacional y el Partido Demócrata Mexicano las enmiendas significan la constitucionalización del capitalismo de Estado y la burocratización de la sociedad.

El Partido Socialista Unificado de México, mostrando, por cierto, una flaca memoria, como líneas abajo se verá, anatemizó la iniciativa aduciendo que anulaba el régimen de propiedad originaria configurado en el artículo 27, al reconocer al sector privado de la economía.

A nuestro juicio, tales imputaciones sólo tienen valor retórico en la tribuna parlamentaria y se deterioran implacablemente con unas cuantas consideraciones que ni siquiera requieren ser anudadas en una teoría maciza. La rectoría del Estado es tanto una realidad en ensanchamiento como un propósito señalado desde 1917, y el artículo 27 instituye, precisamente desde Querétaro, la propiedad originaria de tierras y aguas que corresponde a la nación, así como la propiedad social, la propiedad pública o estatal y la privada. Estas últimas comparten las características siguientes: limitadas, sujetas a las modalidades que dicte el interés público, derivadas y creadas por el derecho.

Ese régimen de propiedad sigue vigente y no ha variado un ápice.

Aunque no aceptaríamos que los cambios fueran calificados de “gatopardismo”, no dudamos en establecer que el proyecto original de la Constitución sigue intocado; que responden a un propósito moderni-

² Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1587 y sus críticos*. Sep-setentas, México, 1973.

zador y al objetivo de recoger en el texto constitucional evoluciones sociales.

Los cambios constitucionales coinciden con las constituciones avanzadas de los últimos lustros (la española de 1978 y la portuguesa de 1976). A riesgo de incurrir en una herejía constitucional puede convenirse que la Carta mexicana no contenía con explicitéz y rotundidad los derechos económicos y sociales que ya habían consagrado —siguiendo a Biscaretti— “las constituciones de los profesores”, “las nuevas constituciones democráticas racionalizadoras”, las socialistas y las democráticas de la segunda posguerra mundial.³

4. LOS LLAMADOS DEFECTOS TÉCNICOS DE LAS REFORMAS

No puede dudarse que los peritos en derecho constitucional, como ya se ha evidenciado en varias reuniones académicas, pueden hallar defectos técnico-jurídicos en los cambios que examinamos. Algunos de esos defectos son terminológicos y otros —se dice— son de técnica legislativa.

Entre los primeros se señala que se usaron términos “ajurídicos”, “metajurídicos” o simplemente “multívocos”.

Al efecto conviene recordar que la relación entre el derecho y la economía y entre el derecho constitucional, el poder y la política, son viejos motivos de preocupación de los científicos sociales y que mucha energía intelectual se ha aplicado a desbaratar ese nudo teórico.

Hace 25 años, en un documento relativamente anónimo, un estudioso del derecho constitucional echó su cuarto de espadas diciendo:

No es la Constitución simplemente un documento que emana de la razón elucubrada de una Asamblea Constituyente, sino que ésta, tomando en cuenta los elementos integradores de la unidad política, da forma a lo informe y normativiza una realidad antecedente; esta normativización no es acto espontáneo de los redactores del documento constitucional, pues ante todo es la expresión de un *status* resultante de la evolución dinámica en el devenir político de un conglomerado.⁴

La Constitución no es exclusivamente una norma jurídica, como tampoco el derecho constitucional es exclusivamente una disciplina de la ciencia del derecho. Un profesor de la Universidad de París ha dicho claramente que el derecho constitucional no es sino “el encuadramien-

³ *Introducción al derecho constitucional comparado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pp. 299-303.

⁴ De la Madrid H., Miguel, *El pensamiento económico de la Constitución Mexicana de 1857*. Porrúa, 1982, p. 14.

to jurídico de los fenómenos políticos”,⁵ y Loewenstein completa diciendo que “la política no es sino la lucha por el poder”.⁶

Duverger añade que “el derecho constitucional estudia las instituciones políticas desde un ángulo jurídico”⁷ y el derecho, dice Burdeau, es la representación de un orden social.⁸

Así, si la Constitución no es feudo para los juristas ni pueden hacer éstos derecho constitucional pertrechados solamente con armas jurídicas, ¿cómo podría esperarse que en las reformas que comentamos no participaran ni los políticos ni profesionales de otras ciencias?

Parafraseando la celeberrima cita de Clemenceau, podría decirse que la Constitución es demasiado trascendente para abandonarla a la timidez de los constitucionalistas.

Acudo al concepto conciso y certero de Jorge Carpizo para liquidar la cuestión y subrayar la dimensión programática de las constituciones:

En las constituciones encontramos una serie de preceptos que no se cumplen, *pero que jamás se han cumplido*, éstos son ideales dentro de la Carta Magna, pero que poco a poco se van realizando en un afán de adecuar la realidad a la norma.

La realidad —el ser— determina la norma, en cuanto realmente acontece algo que puede estar o no de acuerdo con la norma, pero ésta, a su vez, influye y determina a la realidad, en cuanto varios preceptos suyos se van imponiendo sobre ese ser y van logrando vigencia preceptos que antes sólo eran ideales.⁹

Si la Constitución es el punto de intersección de norma y vida social, malamente puede ser ámbito exclusivo de los científicos del derecho.

Pasemos a comentar algunos de los supuestos defectos técnicos de las reformas de 1983.

En primer término, reparamos en los términos usados más pertinazmente: desarrollo, planeación, sector, rectoría del Estado.

El término desarrollo se halla consagrado, desde hace decenios, en centenares de ordenamientos, en docenas de constituciones extranjeras y en un número amplio de constituciones locales de nuestro país. Coincide su radio con la conceptualización de democracia que hace el artículo 3o.: “sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural”.

La captación constitucional de la planeación no es demanda nueva. En el Seminario sobre Planeación Socio-económica, Derecho Adminis-

⁵ *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Madrid, Ariel, 1980, p. 21.

⁶ *Teoría de la Constitución*, Madrid, Ariel, 1979, p. 23.

⁷ *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Madrid, Ariel, 1970, p. 59.

⁸ Burdeau, Georges, *Tratado de ciencias políticas*. UNAM, 1982, p. 29.

⁹ *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, p. 290.

trativo y Administración Pública, celebrado en 1964 en la Facultad de Derecho, José Gamas Torruco, constitucionalista pulcro y penetrante, concluía en “que la idea de planear y las facultades respectivas de los órganos de Gobierno deben consignarse dentro de nuestro texto constitucional”.¹⁰ Ya en otro trabajo hemos reseñado los ordenamientos que desde finales de los veinte se han expedido para regular e instituir los incipientes esfuerzos planificadores.¹¹

Las iniciativas mencionadas arriba, tendentes a la inclusión de preceptos económicos, dispensan la mayor atención a las facultades estatales en materia de planificación.

El artículo 27, en su párrafo 3o., consagra explícitamente tanto el término “desarrollo” como el de “planeación”. La expresión rectoría estatal del desarrollo que ahora consagra el artículo 25 reformado, tampoco carece de raíces. En su última obra —*Derecho económico*— Andrés Serra Rojas dedica la cuarta parte al “Estado como rector de la economía nacional”.¹²

En la Reunión Nacional para la Reforma Económica que organizó en 1978 la Confederación de Trabajadores de México, y en la que participaron tanto dirigentes sindicales como universitarios, el pleno postuló que “es necesario transformar cualitativamente la naturaleza y los fines del Estado, para que responda a su papel de instrumento *rector del desarrollo* autónomo, regulador de la vida económica y redistribuidor del ingreso nacional”.¹³

El manejo del término “sector” también ha sido objeto de crítica por parte de varios estudiosos, pese a ser ampliamente utilizado en la actividad política y en la legislación de nuestro país. Esa crítica se funda en que los artículos 25 y 26 hablan de “sectores sociales” y de los sectores “público”, “social” y “privado”.

Al efecto cabe precisar con fines ilustrativos que el legislador desde 1973 utilizó esa clasificación cuando dispuso que “la Secretaría de Salubridad y Asistencia formulará y ejecutará programas de promoción y mejoramiento de la salud, por sí misma o en coordinación con otros integrantes del *sector público* o con instituciones de los *sectores social y privado*”,¹⁴ y la Ley de Fomento Agropecuario de 1981 señaló que los programas que para su cumplimiento se elaborarían serían obligatorios para el *sector público* y se inducirían o convendrían con los *sectores social y privado*.¹⁵

¹⁰ *Memoria del Seminario sobre Planeación Socio-económica, Derecho Administrativo y Administración Pública*. México, UNAM, 1965, p. 158.

¹¹ *Estudios jurídicos sobre la nueva administración pública mexicana*. México, LIMUSA, 1981, pp. 131-175.

¹² México, Porrúa, 1981, pp. 251-171.

¹³ *Memoria*. Confederación de Trabajadores de México, 1978.

¹⁴ Artículo 31 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos de 1973.

¹⁵ Artículo 9o.

Las iniciativas del PSUM, del PRI y de la comisión pluripartidista, también utilizaron esa clasificación, lo mismo que la Confederación de Trabajadores de México en la reunión invocada.

Despejada la dimensión terminológica es oportuno formular algunas reflexiones en torno a los llamados defectos de técnica legislativa que han comentado respetados juristas, observadores y políticos de la oposición:

En primer término, el Partido Acción Nacional condenó en el debate que las disposiciones contenidas en los artículos 25 y 26 se adicionaran al artículo 16, por considerar que se trataba de un desacato.¹⁶ A mi juicio la recolocación no repugna a la técnica constitucional, puesto que el artículo 16 otorga garantías de seguridad al igual que lo hacían los artículos 25 y 26 originales. Por otra parte, esa solución se utilizó en 1974 cuando se desalojó el artículo 40, para que contuviera disposiciones en materia de planificación familiar, paternidad responsable e igualdad de los sexos y se recolocó el contenido original en el artículo 50.

En segundo término se ha señalado que la institución de la planeación en el artículo 26 es demasiado prolija como detallado es también el artículo 28. Los riesgos del excesivo contenido reglamentario de la Constitución es un viejo y terco problema.

Al efecto debemos recordar que en el seno del Constituyente de Querétaro estuvo presente la polémica técnica sobre la excesiva prolijidad de los artículos 27 y 123. El diputado Jara desechó los tecnicismos de Macías, quien se oponía a que esos dos preceptos contuvieran disposiciones de franco alcance reglamentario:

Yo quiero que alguien nos diga, alguien de los más ilustrados, de los científicos, de los estadistas, ¿quién ha hecho la pauta de las constituciones? ¿Quién ha señalado los centímetros que debe tener una Constitución, quién ha dicho cuántos renglones, cuántos capítulos, y cuántas letras son las que deben formar una Constitución?¹⁷

Para responder al ilustre constituyente recuérdense algunos datos orientadores: la celebrada Constitución española tiene 33 artículos más

¹⁶ "Pido a esta Asamblea detenga en seco esta innoble legislación, rechazando los cambios que abruma al artículo 16 constitucional, negando la afiliación articulista que en él se requiere perpetrar": diputado Rodolfo Peña Forber, *Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de reformas y adiciones a los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, 1982, p. 131.

¹⁷ *50 discursos doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana 1916-1917*. Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1967, p. 221.

que la nuestra; la portuguesa 163 más, y la Constitución típica que para América Latina elaboró en 1932 el Instituto Americano de Derecho y de Legislación Comparada, después de estudiar alrededor de 100 constituciones, se componía de 500 artículos.¹⁸

Jorge Carpizo hace figurar entre los elementos novedosos de nuestra Constitución el que “acabó con la vieja idea de hacer constituciones concisas. Donde fue necesario se incluyeron preceptos reglamentarios como los que contienen los artículos 27, 107, 123, y 130”.¹⁹

El carácter esencialmente político de los cambios constitucionales tanto como la necesidad de respetar la estructura esencial de la Constitución, ha provocado defectos técnicos deliberados: es el caso, por ejemplo, de la introducción de la fórmula de apartados al artículo 123, cuando nuestro texto fundamental no usa esa técnica; de la inclusión del régimen laboral de los trabajadores bancarios como fracción XIII bis, en lugar de una fracción XV; el que en la fracción II del artículo 89 se hable de gobernador del D. F. cuando otros preceptos se refieran al jefe del Departamento del Distrito Federal.

La presencia de errores técnicos tampoco debe conducir a reformas perfeccionistas que sólo contribuyen al deterioro de la majestad constitucional.

5. LA POLÉMICA SOBRE EL RÉGIMEN DE PROPIEDAD Y LOS SECTORES DE LA ECONOMÍA

Ya hemos adelantado que los críticos de los extremos con argumentaciones antitéticas, pero en función de idénticos propósitos políticos, han señalado que las adiciones que analizamos trastocan al régimen de propiedad que instituye el artículo 27 constitucional. Se trata sin duda de la condena de mayor entidad que se ha formulado en estos meses.

El artículo 27 hace suya la tradición colonial y dispone que la propiedad de tierras y aguas corresponde originariamente a la nación, como perteneció a la Corona por donación papal. Así, la propiedad privada es derivada, limitada y sujeta a las modalidades que exija el interés público.

Una interpretación sistemática de la Constitución —de sus artículos 50., 27 y 123— lleva a que se identifiquen la propiedad *nacional* que pertenece a la nación y cuyo manejo recae en el Estado y las propiedades *estatal*, *social* y *privada*. Estas últimas han existido desde 1917 aun cuando no se les haya denominado así, ni se encuentre una clasificación tripartita explícita.

¹⁸ *Constitución típica para México y la América Latina*. México, Instituto Americano de Derecho y de Legislación Comparada, 1932.

¹⁹ *La Constitución Mexicana de 1917*. México, UNAM, 1979, p. 123.

Los medios de producción (la propiedad en sentido estricto) son detentados por el sector público (el Estado en sentido lato), el sector social y el sector privado. Es el sector social el que requiere de alguna meditación.

El sector social no es una innovación terminológica; se trata solamente de la constitucionalización de una expresión bastante divulgada.

La legislación sanitaria, en el artículo 31, ya citado, aclara que “se entiende por sector social el que comprende a los trabajadores y campesinos organizados”. Para otros, el sector social —siguiendo el artículo 1o. de la Ley de Sociedades de Solidaridad Social— está formado por ejidatarios, comuneros, campesinos sin tierra, parvifundistas y personas que tengan derecho al trabajo.

La iniciativa del PSUM aclara que “el sector social de la economía se basa en la propiedad colectiva ejidal y comunal”; Víctor Manzanilla menciona al sector pero no lo conceptualiza y la CTM define que la propiedad social es la que “vincule los esfuerzos y recursos del Estado y de los trabajadores conjuntamente, o de éstos por sí solos, hacia la producción y distribución de bienes de los sectores sociales organizados”.

La iniciativa pluripartidista de la L Legislatura, acogiendo el aporte conceptual del Partido Socialista Unificado de México, fijó el ámbito del sector social:

El sector social de la economía se basa en la propiedad colectiva, ejidal y comunal de las clases campesinas y trabajadoras. El Estado protege y fomenta la propiedad social; en especial, estimula, orienta y ayuda a las cooperativas de producción y empresas sociales, como un medio importante para transformar la explotación agrícola, ejidal y de pequeños propietarios, la producción artesanal, los talleres de servicio y la empresa industrial.

El artículo 26, a nuestro juicio, rescata los elementos aprovechables de los esfuerzos conceptualizadores citados y precisa su postura: el sector social de la economía está integrado por los ejidos, cooperativistas, comunidades, organizaciones de trabajadores, empresas que pertenezcan exclusiva o mayoritariamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social. Para nosotros, las notas que comparten todas esas modalidades de sector social son que sólo por excepción utilizan el trabajo de tercero y que su capital proviene del salario y de su propio trabajo.

Es cierto que ni el nuevo artículo 25 ni los antecedentes invocados dotan al sector social y a la propiedad social de contenido unívoco, pero valga como consuelo recordar que situación similar hemos vivido durante lo que va del siglo por lo que se refiere al derecho social. Los doctores Fix-Zamudio y Sergio García Ramírez han cedido en varias ocasiones a la tentación intelectual de incursionar por el campo minado de la conceptualización del derecho social; el primero que ha dicho que

con esa expresión se “quiere significar una nueva dimensión jurídica, más humana, más justa, que penetra profundamente en la entraña misma de la naturaleza del hombre y abandona los esquemas abstractos y formalistas del derecho individualista y liberal”,²⁰ y el segundo encuentra una acepción proteccionista —el sistema jurídico tutelar de los débiles— y otra autonomista que lo lleva a considerarlo un sistema jurídico de creación autónoma por y para ciertas colectividades, grupos o instituciones y ya no por ni para el Estado o el individuo.²¹

Hoy el otrora impugnado derecho social se compone de disciplinas en veloz expansión: derecho del trabajo, derecho de la seguridad social, derecho agrario, derecho del consumidor, derecho del menor, derecho inquilinario, entre otros.

Quiérase o no, el sector social de la economía y la propiedad social son instituciones jurídico-constitucionales, y para que su reglamentación y efectividad cumplan sus propósitos requiere de la reflexión, investigación e inteligencia de los estudiosos.

La constitucionalización del sector privado de la economía y de la propiedad privada no es cosa nueva: el artículo 27 otorga a la nación la facultad de constituirla; el artículo 123 configura el derecho del trabajo en torno a la relación dialéctica capital-trabajo; el artículo 5º otorga las libertades de industria, comercio y trabajo, y los artículos 14, 16 y 22, principalmente, previenen garantías a la propiedad.

Veamos lo que dispone el nuevo artículo a fin de sustentar nuestro aserto:

- Las empresas privadas serán apoyadas e impulsadas;
- Ese impulso queda sujeto a criterios de equidad social y productividad;
- Las empresas se sujetan a las modalidades que dicte el interés público y al uso en beneficio general de los recursos productivos;
- Cuidarán los recursos productivos y el medio ambiente.

Los criterios que rigen al sector privado fuera de no contradecir al artículo 27, lo completan. Además, las disposiciones del nuevo artículo 25 siguen lo propuesto en las distintas iniciativas que utilizamos en estas notas:

- *Iniciativa de Vicente Lombardo Toledano*: Las inversiones del sector privado se harán en las operaciones que no estén reservadas al Estado y podrán ser *protegidas* las industrias de nacionales bajo ciertos requisitos.
- *Iniciativa multipartidista*: “El sector privado tiene la protección ju-

²⁰ “Lineamientos fundamentales del proceso social agrario, en el derecho mexicano”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, t. III, No. 52, 1963, p. 897.

²¹ “El derecho social”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, t. XV, No. 59, 1965.

ridica del Estado. Se fomenta el uso social de la propiedad privada cuando se integra a los planes nacionales de desarrollo económico y social.

- *Iniciativa del PSUM*: Los planes tendrán el propósito de “promover y regular la inversión y la acumulación de capital público, privado y social en los sectores prioritarios de la economía”; “las inversiones del sector privado se dedicarán a todo tipo de actividades lícitas que no estén reservadas al Estado, con las condiciones que la ley señale”.
- *Iniciativa de Víctor Manzanilla*: “Siendo la propiedad una función social, el Estado promoverá, regulará y coordinará la participación de la propiedad privada, de la estatal y de la social en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.”

Como se advierte, la adición que comentamos se ajusta al proceso de integración conceptual e ideológica que se empezó a dar desde los sesenta y se acomoda a lo contenido en el Plan Básico de Gobierno 1976-1982 y en el Plan Básico 1982-1988 y Plataforma Electoral del partido que promovió las reformas y adiciones constitucionales.

Esos cambios explicitan a la economía mixta como sistema social de nuestro país, en el que se conjugan los diversos tipos de propiedad bajo la rectoría del Estado y sujetándose a las modalidades y limitaciones que establezca el interés público, como previene desde 1917 el artículo 27 constitucional.

6. LA EXTEMPORÁNEA PREOCUPACIÓN POR LA RECTORÍA DEL ESTADO

Las adiciones consagran formal y materialmente la rectoría del Estado y explicitan las atribuciones que posee en el ámbito económico. El Estado planea, conduce, coordina, orienta, fomenta y regula los procesos económicos para lograr los siguientes fines:

- Desarrollo integral.
- Desarrollo nacionalista.
- Desarrollo democrático.
- Crecimiento económico.
- Creación de empleo.
- Distribución del ingreso y la riqueza.
- Generación de las condiciones que permitan el ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales (pluralismo).

²² *La empresa pública*. México, INAP, 1981.

Además, los artículos 25, 26 y 28, configuran a la empresa pública como instrumento para atender las actividades estratégicas (reservadas al Estado) y las prioritarias (en las que puede asociarse el Estado con los sectores social y privado).

Otro aspecto importante de la rectoría del Estado consiste en su responsabilidad de perseguir y sancionar la concentración económica (monopolios y prácticas monopólicas). Igualmente se le confieren facultades para regular y conducir el comercio y el abasto que ya le atribuían leyes secundarias en ocasiones con precarios fundamentos constitucionales. Igual propósito tuvo la adición de la fracción XXIX-F del artículo 73.

Con todo calor hemos insistido en numerosos trabajos²³ en que el Estado ha asumido crecientemente la conducción del desarrollo y que esa responsabilidad es no sólo irreversible sino progresiva.

La actividad económica depende cada vez más de la inversión pública, de las adquisiciones del Estado, de los estímulos fiscales, técnicos y financieros y, en general, de los apoyos públicos. Un mayor número de actividades requiere de permisos, licencias, autorizaciones y concesiones, y las facultades de control y vigilancia del sector social son amplísimas.

El producto nacional proviene en su mayoría del sector público y prácticamente la totalidad de las exportaciones se genera por éste.

Preocuparse porque el Estado rijá y conduzca la economía es un anacronismo; ello se ha venido dando a través de cambios constitucionales y legales, así como de decisiones económicas y administrativas aisladas pero pertinentes.

Na cabe pues el debate, interesa más cuidar que el Estado desempeñe eficientemente su papel rector y evitar que la presencia creciente del Estado conlleve la burocratización de la sociedad y el naufragio de nuestra incipiente democracia.

7. EL CONGRESO Y LA PLANEACIÓN

La planeación no es otra cosa que un método de racionalización y previsión a fin de lograr una mayor eficacia y un uso más eficiente de los recursos. El artículo 26 define las principales características del proceso planificador:

- Tiene un carácter instrumental: es un medio para lograr los fines del proyecto nacional;

²³ “Las facultades constitucionales del Estado federal mexicano en materia económica”, en *El Mercado de Valores*, NAFINSA, No. 36, 8 de septiembre de 1952.

- Es democrática en cuanto habrá participación de todos los sectores sociales, los cuales serán consultados al efecto;
- El eje de la planeación lo será el Plan Nacional de Desarrollo, del cual derivarán los programas sectoriales, regionales y especiales;
- El Plan será obligatorio para el sector público federal;
- Para lograr la eficacia del Plan se contará con la vertiente de coordinación con los estados y de inducción y concertación con los sectores social y privado.

La ley desenvolverá esos aspectos.

Uno de los aspectos más polémicos del nuevo artículo 26 es el relativo a que no establece las facultades que tendrá el Congreso de la Unión en el proceso de planeación. El artículo 5o. de la ley secundaria previene que “el Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones prevista por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinente durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio plan.”

En las distintas iniciativas que sirvieron de antecedentes a las adiciones se otorgan facultades más amplias al Congreso, al extremo de confiarle la aprobación del Plan Nacional. Por el contrario, la iniciativa de Ley Federal de Planeación que en 1963 presentó al Senado un grupo de senadores coordinado por el licenciado Fernando Lanz Duret, contiene una solución similar a la que se halla en el régimen vigente.

El Congreso podrá formular observaciones al Plan y a su ejecución en ocasión de la Ley de Ingresos (ambas cámaras), Presupuesto de Egresos (Cámara de Diputados), cuenta pública (Cámara de Diputados), e iniciativas de ley (ambas cámaras) y actuar en consecuencia. Igualmente podrá hacer observaciones al Plan y a su ejecución cuando comparezcan los funcionarios del ejecutivo en los términos del artículo 93, presente el informe anual el presidente de la República o cuando los secretarios y jefes de departamento den cuenta del estado que guarden sus respectivos ramos.

8. LAS ACTIVIDADES RESERVADAS AL ESTADO Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS

El Constituyente Permanente utilizó dos expresiones novedosas para denominar las actividades o áreas económicas reservadas exclusiva o compartidamente al Estado: las estratégicas y las prioritarias. Es posible

que el uso de esas expresiones, debe reconocerse, haya sido una concepción terminológica excesiva a los legos en derecho.

Las estratégicas son las reservadas en exclusiva al Estado, sea que las atienda directamente o a través de su sector paraestatal (“organismos” y “empresas” dice el artículo 28) y las prioritarias son aquellas áreas en las que el Estado (directamente o por medio de su sector paraestatal) participará sólo en asociación con los sectores social y privado (o sea mediante empresas mixtas o social-estatales).

En el párrafo 4o. el Poder Revisor relacionó las áreas estratégicas que ya se hallaban exclusivamente reservadas al Estado por disposición de la propia Constitución o de leyes secundarias y añadió la comunicación vía satélite. En ese mismo párrafo se encuentra uno de los cambios fundamentales del régimen constitucional de la actividad estatal: en lo sucesivo sólo podrán reservarse exclusivamente al Estado actividades mediante ley.

Este cambio impedirá que por medio de decretos expropiatorios una actividad económica se convierta en estratégica. El hecho de que se requiera una ley del Congreso asegura que el proceso estatizador no será una acción doméstica del ejecutivo, sino responsabilidad compartida por los dos poderes políticos y ventilada públicamente.

El Congreso sustituyó la propuesta presidencial consistente en que esta estatización debería hacerse por vía de reforma constitucional y optó por la reforma legal, que si bien se aleja de la rigidez constitucional, también se distancia de la excesiva flexibilidad de la vía expropiatoria.

La posibilidad de que las actividades estratégicas y prioritarias sean confiadas al sector paraestatal se acomoda a la solución del párrafo 5o. del propio artículo 28, relativo al servicio público de Banca y de crédito, que previene que será prestado por el Estado “a través de instituciones”. Asimismo, se ajusta a la tendencia administrativa aparecida desde los treinta de que las actividades, industrias o servicios públicos estatizados sean explotados y prestados por organismos paraestatales: petróleo, servicio público eléctrico, ferrocarriles, energía nuclear, etétera.

Una precisión más: para nosotros las áreas estratégicas sólo podrán confiarse a personas morales de derecho público y no a paraestatales sujetas al derecho privado, o sea fundamentalmente a organismos públicos descentralizados, en los que el gobierno federal conserve siempre la propiedad y el control.

El Congreso, en este sentido, mejoró la iniciativa presidencial que proponía que la ley precisara “formas de participación social en estas áreas, conservando el Estado en todo tiempo el control sobre su conducción y operación”. El texto definitivo es más contundente.

Otra cuestión que reviste la mayor trascendencia para el destino de

nuestro régimen de economía mixta es el relativo a los servicios públicos. La sujeción a regímenes de servicio público sólo podrá hacerse por ley, evitándose así la posibilidad de que por un acto administrativo se haga la declaratoria —quedando la actividad sujeta al derecho público— y que por medio de otro acto administrativo se retire la concesión y, consiguientemente, la actividad se estatice íntegramente.

La sujeción a la ley evitará estatizaciones de actividades sin la concurrencia del Congreso de la Unión. Ese cambio hace entender el alcance del párrafo antepenúltimo: la concesión del uso y explotación de bienes de la Federación, así como de servicios públicos sólo procede en casos de *interés general*, para acabar así con el uso de bienes y servicios públicos como fuente de enriquecimiento inmoderado de particulares; para acabar con la expoliación privada de recursos públicos.

Por otra parte, la ley cuidará de que las actividades y bienes concesionados se realicen y exploten eficazmente asegurando el interés general, y evitará la formación de concentraciones que contraríen el interés público.

Esto último llevará necesariamente a que se revise la llamada Ley de Monopolios, a fin de evitar que empresas concesionarias se conviertan en monopolios autorizados por el Estado afectando a la sociedad.

La revisión del artículo 28 era un imperativo señalado por juristas de la más elevada talla, prácticamente desde 1917. Su ambigüedad hacía que para algunos fuera un precepto liberal que consagraba la libre competencia, en tanto que para otros, por el contrario, contenía severas limitaciones a esa garantía.

Don Antonio Carrillo Flores, hace 30 años, concluyó que el artículo 28 constitucional había caído en derrota tácita y parcial,²⁴ y Héctor Cuadra ha puesto el acento en la colisión que había entre ese precepto y la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en materia económica²⁵ y la Ley de Monopolios.²⁶

²⁴ “Las vicisitudes del derecho económico en México a partir de 1917”, en *Antología de Estudios sobre Derecho Económico*, UNAM, 1978.

²⁵ “Apéndice de derecho mexicano”, en *Teoría de la nacionalización*, de Konstantin Katzarov, UNAM, 1963.

²⁶ *Op. cit.*, p. 164; “En la mutación constitucional, por otro lado, se produce una transformación en la realidad de la configuración del poder político, de la estructura social o del equilibrio de intereses, sin que quede actualizada dicha transferencia en el documento constitucional: el texto de la Constitución permanece intacto”.