

EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA ECONOMÍA MEXICANA

Miguel de la MADRID HURTADO

- SUMARIO: *Introducción. I. Constitución y economía en el Estado liberal.*
II. *El constitucionalismo social de la Revolución mexicana.*
III. *La expansión mundial del constitucionalismo social.*
IV. *El Estado social de derecho. V. Las reformas constitucionales de 1983.*
VI. *Normas constitucionales sobre el derecho de propiedad.*
VII. *La rectoría económica del Estado. VIII. La economía mixta.*
IX. *El sistema de planeación democrática. Conclusiones.*

Introducción

Este ensayo, que continúa mi ya añejo interés en el tema del régimen constitucional de la economía mexicana, pretende hacer una sucinta recapitulación de las bases históricas y doctrinales que han fundado las normas constitucionales vigentes sobre este importante aspecto de la vida nacional.

Para ello, recuerdo los conceptos básicos sobre constitución y economía en el Estado liberal y su manifestación en la Constitución de 1857. Prosigo con un comentario sobre el constitucionalismo social de la Revolución mexicana, que fue la primera carta constitucional en introducir una regulación detallada del derecho de propiedad y de los derechos sociales de obreros y campesinos, inaugurando así el constitucionalismo social y económico que tendría una expansión mundial significativa en las posguerras mundiales y en la socialización del dere-

cho internacional. Estas nuevas tendencias del constitucionalismo formarían el concepto de Estado social de derecho que, por hoy, es la nueva doctrina que, explícita o implícita, inspira a la casi totalidad de las organizaciones políticas contemporáneas.

Como referencia necesaria para analizar el régimen constitucional de la economía mexicana, comento las reformas constitucionales de 1983 en materia económica que me tocó promover como titular del Poder Ejecutivo Federal.

Finalmente, analizo el régimen constitucional de la economía mexicana a través de cuatro de sus aspectos principales: las normas constitucionales sobre el derecho de propiedad, el principio de la rectoría económica del Estado, el sistema de economía mixta y la planeación democrática del desarrollo.

I. Constitución y economía en el Estado liberal

Toda Constitución tiene implícita o explícitamente una concepción de las relaciones que deben existir entre el Estado y la economía, la cual, a su vez, forma parte de la filosofía política que aquélla sustenta sobre las relaciones entre Estado y sociedad.

Los valores básicos del estado democrático-liberal, cuya expresión formal la integraron las constituciones modernas de finales del siglo XVIII —las norteamericanas y las europeas después de la Revolución francesa—, eran la libertad, la propiedad individual, la igualdad, la seguridad jurídica y la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal a través del sufragio. De ahí que las constituciones debían asegurar jurídicamente esos valores a través de la sujeción del poder al derecho, el cual debía quedar estrictamente acotado por el orden jurídico positivo mediante constituciones escritas que debían contener un catálogo de derechos individuales debidamente garantizados frente a las eventuales arbitrariedades de las autoridades del Estado, así como estructurar, organizar y delimitar a sus poderes, divididos para su recíproco control.¹

El constitucionalismo mexicano del siglo XIX siguió fielmente la doctrina clásica del constitucionalismo liberal democrático. Desde la Constitución de Apatzingán de 1814, pasando por la de 1824, los sucesivos ensayos constitucionales mexicanos se ajustaron a la teoría liberal del Estado democrático, garantizando, implícita o sistemáticamente, los derechos individuales del hombre y asumiendo

1 García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, p. 26.

do el supuesto de que la sociedad y la economía eran órdenes autónomos, derivados de un orden natural que debía ser lo menos intervenido posible por la organización política. Estado y sociedad civil constituían mundos separados; esta última tenía su propia dinámica y autonomía que no requería sino una intervención limitada para establecer el orden para salvaguardar la libertad de los individuos, la convivencia pacífica, la propiedad y la seguridad, así como la prestación de los servicios públicos, ya fuere directamente o a través de concesiones a los particulares. Desde luego, el Estado era el guardián de la seguridad exterior de las comunidades nacionales.

Durante los primeros años de la vida independiente de México, la lucha política entre los partidarios del viejo orden y la corriente liberal fue resolviéndose en favor de esta última siendo su expresión doctrinal más acabada la Constitución de 1857. Esta carta fundamental, en su pensamiento económico, siguió el molde de las constituciones norteamericanas y europeas correspondientes a la doctrina del Estado liberal y democrático de derecho.²

Según esta concepción, las leyes del mundo económico eran de la misma categoría que las del mundo físico, fatales e inmutables, y el interés individual era el motor omnipotente y eficaz para promover el progreso y la prosperidad de la sociedad.

No obstante, la cuestión social y económica fue debatida en el curso de la Asamblea Constituyente. Ponciano Arriaga, Castillo Velasco e Isidoro Olvera plantearon algunas ideas que han pasado a ser precursoras del constitucionalismo social. El problema de la tierra, la reglamentación del derecho de propiedad en función del interés del bien de la comunidad y la protección del trabajo de los jornaleros del campo respecto a los abusos de los terratenientes, fueron algunas de las cuestiones debatidas entonces que, finalmente, no se incorporaron al texto constitucional.

La Constitución de 1857 se limitó a proteger el derecho de propiedad, a proclamar la libertad de industria y trabajo y a establecer como norma suprema del orden económico a la libre concurrencia.

No por ello, sino congruente con la doctrina liberal, se constitucionalizó el principio de la desamortización de los bienes eclesiásticos y de corporaciones en general. Esta importante intervención estatal en materia de propiedad se explica cuando se tiene en cuenta que el pensamiento liberal sólo consideraba inviolable y natural el derecho de propiedad de los individuos, en tanto que la propiedad de

2 Madrid H., Miguel de la, *El pensamiento económico en la Constitución mexicana de 1857*, México, Porrúa, 1982.

corporaciones se consideraba como creatura de la sociedad y una emanación de la ley civil y, por tanto, sujeta a regulación, modificación y revocación. Los liberales del siglo XIX mexicano pensaron que para establecer un Estado moderno y democrático era indispensable terminar con la enorme concentración de riqueza del clero católico y poner estas propiedades en circulación entre los individuos. En general, la Constitución de 1857 adoptó la idea de que la propiedad era más productiva en manos de los individuos que bajo el control de personas colectivas.

Esta carta constitucional adoptó el principio del libre comercio interior, decretando la abolición de las alcabalas y las aduanas interiores, abolición que —por cierto— se tuvo que diferir en varias ocasiones, y no se afianzó hasta 1896.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1857, los gobiernos mexicanos —particularmente los de Porfirio Díaz— siguieron la política liberal, aunque con algunos importantes matices. La construcción de una amplia infraestructura ferroviaria, la modernización de los puertos, una activa política de atracción de la inversión extranjera, el impulso al sistema bancario, el saneamiento de las finanzas públicas y el arreglo de la atávica deuda externa, fueron elementos activos de la política económica de entonces, la cual no puede considerarse como de total abstencionismo respecto al progreso económico. Aun así, en la primera década del siglo XX hubo dos actos de franco intervencionismo: la nacionalización de los ferrocarriles y la intervención del gobierno para la importación de granos de consumo popular.

II. El constitucionalismo social de la Revolución mexicana

En su primera etapa, la Revolución mexicana de 1910 tuvo como prioridad el problema político: sufragio efectivo y no reelección fue el lema que Madero utilizó para derrocar al sempiterno Porfirio Díaz.

Lo anterior no excluye el reconocimiento de importantes planteamientos de tipo social y económico que formularon los precursores del movimiento revolucionario. La lucha contra el latifundio y en favor de la reforma agraria, la protección de los trabajadores, la reivindicación de los recursos naturales acaparados por extranjeros, fueron las principales cuestiones de tipo económico y social que caracterizaron a este trascendental movimiento revolucionario. Destaca, entre estos planteamientos, el programa del partido liberal mexicano de 1906.

Durante la etapa preconstitucional, los diferentes grupos revolucionarios, y

particularmente el de Venustiano Carranza, emitieron leyes y diversas disposiciones que evidencian el indudable carácter social de nuestra revolución.³

La Constitución de 1917 recogió los postulados sociales básicos de la Revolución mexicana a través, principalmente, de sus artículos 27 y 123. La Asamblea Constituyente de entonces superó el tradicionalismo constitucional del proyecto de Venustiano Carranza al incorporar los desde entonces llamados “derechos sociales”, referidos principalmente a los campesinos y los obreros.

La trascendencia de esta primera manifestación del constitucionalismo social resultó en una innovación de primera magnitud. La Constitución mexicana de 1917 transformó la doctrina tradicional de los derechos del hombre, explicitó nuevas responsabilidades del estado frente a la sociedad y la economía y fue el primer eslabón de lo que hoy se conoce como el Estado social de derecho.

Más adelante hemos de comentar, con mayor detalle, los preceptos constitucionales vigentes que establecen las normas fundamentales del régimen económico. A esta altura de nuestro ensayo conviene, sin embargo, adelantar algunos principios básicos de los textos originales de 1917 sobre esta materia.

Cabe, en primer lugar, mencionar lo relativo al derecho de propiedad. El artículo 27 constitucional parte del principio de la propiedad originaria de la nación sobre tierras y aguas; sobre esta base, la nación ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Otro importante principio, derivado del anterior, es que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. En el propio artículo 27, que es una especie de carta magna del derecho de propiedad en México, se establece el mandato del fraccionamiento de latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad y la creación de nuevos centros de población agrícola mediante diversos procedimientos, principalmente de dotación y restitución, todo lo cual fue la base de un amplio proceso de reforma agraria. En el artículo 27 se declaró el dominio directo de la nación sobre los bienes del subsuelo, principalmente minerales y sustancias de naturaleza distinta a los terrenos superficiales, así como las aguas de los mares territoriales, lagunas, esteros y ríos, estableciendo que podrían concesionarse a los particulares. Conforme al criterio nacionalista de la Constitución, se limitó el derecho de los extranjeros

3 Ver Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*, México, UNAM- Acciones y valores-Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, t. II, particularmente cap. XXXIV.

para la adquisición de propiedades en el país, estableciendo zonas prohibidas para tal efecto y condiciones bajo las cuales los extranjeros pueden tener derechos de propiedad. Asimismo, se limitaron, en lo general, los derechos de las iglesias para obtener derechos de propiedad. Limitaciones análogas se establecieron para instituciones de beneficencia, sociedades comerciales y bancos.

Esta breve síntesis preliminar nos permite, desde luego, afirmar que, desde el texto original del artículo 27 constitucional, se otorgaron al Estado importantes facultades de rectoría económica y social, se instituyó la naturaleza del derecho de propiedad con responsabilidad social y se dieron las bases para tres tipos de propiedad: la privada, la pública y la social.

En el artículo 123 de la Constitución se introdujo el primer catálogo de derechos de los trabajadores con la categoría de norma fundamental del Estado. Hemos señalado que en el artículo 123 es posible distinguir seis diferentes tipos de declaraciones, que pueden resumirse de la siguiente manera: *a*) declaraciones tutelares del trabajo individual y reglas directas sobre la prestación del servicio; *b*) declaraciones tutelares del trabajo de las mujeres y los menores; *c*) declaraciones tutelares del trabajo sindicado; *d*) declaraciones tutelares sobre la jurisdicción del trabajo; *e*) declaraciones programáticas sobre previsión social, y *f*) declaraciones programáticas sobre la integración del trabajo en la empresa.⁴

Coexistiendo con estos preceptos de avanzado contenido social, en el artículo 28 de la Constitución se consagró el principio básico de la economía de mercado: la libre concurrencia. En consecuencia, se estableció que no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exenciones de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuó de lo anterior a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlara el gobierno federal. Matizando la raigambre evidentemente liberal, en el artículo 28 se estableció que no constituían monopolio las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores, en defensa de sus intereses o del interés general.

De los anteriores principios y textos constitucionales es posible afirmar que, desde su origen, la Constitución social de 1917 sentó las bases del régimen económico mexicano bajo las ideas de la rectoría del Estado y la economía mixta con la coexistencia de los sectores público, social y privado.

Durante la vigencia de nuestra carta constitucional se han hecho modificaciones y adiciones a su texto de importancia evidente para el sistema económico.

⁴ Álvarez del Castillo, Enrique, Miguel de la Madrid H. y Raúl Cordero K., "La legislación obrera", México. 50 años de Revolución. La Política, México, FCE, 1961, vol. 3.

Además del importante proceso de federalización de diversas facultades legislativas en favor del Congreso de la Unión, conviene citar las reformas que han afectado distintas partes de los artículos 27 y 123, aunque sin trastocar sus principios fundamentales; la nacionalización del petróleo en 1940; la incorporación del concepto de democracia integral en las reformas al artículo 3o. en 1946; la adición al artículo 131 en 1951 que autorizó al Congreso de la Unión para delegar facultades extraordinarias en favor del Ejecutivo en lo relativo a impuestos al comercio exterior, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. De importancia destacada también fueron las reformas que implicaron la nacionalización de las energías eléctrica y nuclear en 1960 y 1975. Cabe mencionar también la reforma constitucional de 1982 que nacionalizó la prestación del servicio público de banca y crédito, que fue derogada por ulterior reforma de 1990.⁵

III. La expansión mundial del constitucionalismo social

Ya desde 1931 Mirkiné Guetzevitch percibió la tendencia social de las nuevas constituciones del mundo, al afirmar que “en el siglo XX el sentido social del derecho no es sólo una doctrina, no es sólo una escuela jurídica, es la vida misma”.⁶

La Constitución de Weimar de 1919, después de la Constitución soviética de 1918, continuarían la técnica mexicana de introducir en la ley fundamental preceptos relativos al orden social y económico.

Es a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial cuando las nuevas constituciones del mundo entran de lleno a la incorporación de materias sociales, y específicamente económicas, a tal grado que los juristas empiezan a hablar de la constitución económica, como aquella parte del texto constitucional que en capítulo especial o en preceptos determinados estatuye las normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica.⁷

5 Un excelente análisis de la evolución del constitucionalismo social mexicano es el de Héctor Fix Zamudio, “El Estado Social de Derecho y la Constitución Mexicana”, *Constitución mexicana: rectoría del estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1985.

6 Mirkiné Guetzevitch, Boris, *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid, Reus, 1934.

7 Para un estudio reciente sobre este tema ver Ojeda Marín, Alfonso, *El contenido económico de las constituciones modernas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, 1990.

El contenido de la constitución económica varía de país a país, pero es posible encontrar como constantes, normas relativas al derecho de propiedad, las libertades económicas, los derechos sociales, las facultades del Estado en materia de intervención económica, planeación del desarrollo, empresas públicas y privadas, régimen de recursos naturales, principios de justicia distributiva, sólo por citar las más frecuentemente normadas.

No menos importante es la socialización del derecho internacional. La creciente interdependencia de los estados nacionales, que se acelera después de las guerras mundiales, el crecimiento del comercio exterior y el financiamiento internacional, el vertiginoso desarrollo tecnológico y, en suma, lo que se ha dado en calificar como la "globalización del mundo" en los distintos aspectos de la vida humana, ha generado una intensificación sin precedente en las relaciones internacionales y en las diferentes organizaciones multilaterales y regionales. El nuevo orden mundial del que ahora se habla se constituye no sólo por las relaciones puramente políticas y por sus aspectos estratégicos o de seguridad militar, sino por un complejo tejido de relaciones, normas e instituciones en los más variados campos de la actividad humana. A estos fenómenos ya no pueden hacer frente los estados nacionales aislados que se ven compelidos a buscar las soluciones a través de la cooperación y el orden internacionales.

En el campo económico se han generado tratados, organizaciones y normas internacionales que con mayor o menor eficacia abordan los problemas del desarrollo económico y social.

Al nivel de las Naciones Unidas baste mencionar su Consejo Económico y Social, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y, también a nivel multinacional, el Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT). A ese mismo nivel están las Organizaciones Mundiales del Trabajo, de la Salud, de Agricultura y Alimentación, y una serie interminable de siglas que evidencian las tendencias apuntadas.

Igual puede decirse de las organizaciones regionales, como la Organización de Estados Americanos y las hoy pujantes organizaciones de la comunidad europea.

A través de sus cartas fundacionales, declaraciones, resoluciones y acuerdos, la comunidad mundial ha venido creando un verdadero derecho internacional económico y social.

IV. El Estado social de derecho

Durante el siglo XX el concepto de Estado social de derecho se desarrolla como etapa superior, aunque no desligada, de la idea del Estado liberal de

derecho. Manuel García-Pelayo sostiene que, en realidad, la idea del Estado social de derecho había tenido ya ciertos atisbos desde mediados del siglo XIX, cuando comenzó la crítica socialista al capitalismo liberal clásico y se iniciaron al nivel de la lucha política y de la doctrina los reclamos para que el Estado asumiera un papel más activo en la corrección de las desigualdades sociales. Según el distinguido constitucionalista español, la idea contemporánea del Estado social de derecho se debe a Hermann Heller, quien, desde 1929, frente a la crisis de la democracia en su versión liberal, así como a las amenazas del totalitarismo y de la inestabilidad económica, reclamaba dar al Estado de derecho un contenido económico y social.⁸

En realidad, el Estado contemporáneo ha venido ampliando —a veces excesiva e ineficazmente— su área de acción en materias económicas y sociales. El caso extremo lo han constituido los Estados comunistas —hoy sujetos a un profundo ejercicio de reestructuración—, pero aún los países occidentales más avanzados, de economía de mercado, y los países en proceso de desarrollo, han ido atribuyendo al Estado responsabilidades y facultades cada vez más amplias de intervención en la vida económica y social de las naciones. Los países occidentales de corte capitalista, desde la década de 1930, adoptaron francamente las recomendaciones de John Maynard Keynes para utilizar políticas económicas compensatorias —fiscales y monetarias— para regular los ciclos económicos y procurar la plena ocupación. Los países en proceso de desarrollo han aumentado considerablemente la acción del Estado para procurar su propio desenvolvimiento a través de una amplia gama de instrumentos y programas de planeación, gasto público, promoción y gestión de empresas, subsidios, regulación, etcétera.

Aún en el proceso actual de revisión y cambio en el campo de la actividad económica del Estado, existen responsabilidades que es imposible —o por lo menos muy difícil— que se abandonen por la organización política de la sociedad: el cuidado de los equilibrios macroeconómicos, el impulso y la orientación del desarrollo —sobre todo a mediano y largo plazos—, la justa distribución del ingreso, las grandes obras de infraestructura, el arbitraje de los conflictos sociales, el ambiente y el cuidado de los recursos naturales, y, en forma creciente, las relaciones económicas internacionales.

En cualquier forma, no cabe duda que en los tiempos que corren la política del Estado es, cada día más, política económica y social.

En la realidad actual no cabe una separación real de Estado y sociedad civil, como lo pretendiera la concepción liberal. Bien es cierto que en las sociedades

8 *Ibid.*, p. 16.

complejas siempre ha existido y persistirá la diferencia entre gobernantes y gobernados, pero la tendencia contemporánea es la interrelación e interpenetración entre sociedad civil y Estado. En primer término, la amplia y diversificada intervención del Estado en los diferentes campos de la vida social es innegable; por otra parte, la participación de la sociedad en la actividad cotidiana del Estado y en la formulación y aplicación de sus políticas es también una tendencia arraigada y dinámica. ¿Qué otra cosa son ahora los partidos políticos, los grupos de presión o de interés, las agrupaciones profesionales, los sindicatos obreros, las organizaciones sociales, las universidades, la opinión pública y sus medios, sino participantes activos en la vida y actividad del Estado?

La sociedad de hoy no sería tal sin la permanente y sistemática acción del Estado. Pero el Estado actual no se explica tampoco en forma cabal sin la cotidiana participación de la sociedad, sobre todo en la medida en que la democracia avanza y se perfecciona y se vuelve más participativa.

El Estado social de derecho no implica la negación de los valores del Estado liberal. De él recoge la soberanía popular, la libertad individual y la dignidad del hombre, la igualdad jurídica, la democracia, la división de poderes, la seguridad y la participación ciudadana en la formación de los órganos estatales.

Sin negar esta base, el Estado social de derecho atiende la realidad de las sociedades apartándose de las concepciones formalistas del derecho y el Estado, y partiendo de aquella para el mejor cumplimiento de los valores políticos y jurídicos que no había podido realizar el Estado liberal clásico.

Así, la idea de los derechos del hombre agrega a los derechos individuales el concepto de los derechos sociales que tienden a hacer de la libertad formal una libertad real o efectiva, al imponer al Estado obligaciones de hacer para propiciar niveles básicos de subsistencia digna para los seres humanos que les permitan el goce efectivo de la libertad e induzcan un orden social más igualitario y justo. Aquí entran los derechos a la educación, a la salud, al trabajo, a la vivienda, a la seguridad social, a la incorporación plena de la mujer a la vida social en condiciones de igualdad con el varón, a la protección de niños y ancianos y a un medio ambiente sano que proteja también a las nuevas generaciones.

La doctrina de los derechos sociales parte del supuesto de la necesidad de superar la desigualdad y la injusticia por medio de una acción deliberada de la sociedad a través del Estado, lo cual implica su rectoría en la economía y, en general, en el proceso de desarrollo.

La idea del Estado social de derecho no implica la estatificación de economía y sociedad, como lo ha pretendido el comunismo o los diversos sistemas totalitarios, ni excluye la economía de mercado —con propiedad privada y libertades

económicas— sólo que responsabiliza al Estado de regularla, orientarla e intervenirla y corregir o suplir las imperfecciones o insuficiencias del propio mercado. De ahí que se habla de la economía social de mercado.

Esta tesis general no asegura que la rectoría económica del Estado se ejerza siempre de manera eficaz y equilibrada. La experiencia indica que, con frecuencia, se ha practicado ineficaz y hasta abusivamente, habiéndose inclusive operado con efectos contrarios a los fines perseguidos. De ahí la crítica en curso a los excesos de la intervención económica del Estado que está operando importantes transformaciones en prácticamente todos los sistemas económicos. Las actuales circunstancias y las tendencias previsibles están causando el abandono de la planeación centralizada y autoritaria, y la búsqueda de sistemas de planeación democrática, participativa y flexible, lo cual implica una nueva confianza en el mercado y en las iniciativas individuales y la reducción del tamaño del sector público. La idea de la libre competencia desplaza ahora las prácticas excesivas de la regulación económica y del proteccionismo abusivo.

El concepto de democracia se amplía también en el Estado social de derecho. Se postula ahora la democracia integral, como se la define en el artículo 3o. de la Constitución mexicana considerándola “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”. Sin abandonar, sino ratificando la clásica definición de Lincoln, del gobierno del pueblo y por el pueblo, se hace énfasis ahora en la democracia *para* el pueblo.

El Estado social de derecho requiere, como su definición lo contiene, el sometimiento de la acción del Estado al derecho, en todas sus manifestaciones, y mantiene el valor de la seguridad jurídica agregando el de la seguridad social. También mantiene la técnica de la división de poderes para proteger la libertad y asegurar la democracia, y postula una mayor participación ciudadana, no sólo en la formación de los órganos del Estado sino en su actuación cotidiana, en la formulación y ejecución de sus políticas, en suma, en el nuevo concepto de democracia participativa.

V. Las reformas constitucionales de 1983

A partir de los primeros meses de 1982, explotó en México una crisis económica de gran magnitud. Devaluaciones monetarias, rápido incremento de la inflación, crisis de la deuda externa, estancamiento económico, crecimiento del desempleo, elevación del déficit del sector público, y, finalmente, expropiación y

nacionalización bancaria, pérdida de control sobre el mercado financiero y cambiario y la prevalencia de un ambiente de desconfianza y conflicto social. A finales de 1982 se podía observar un clima de divorcio entre sociedad civil y Estado, de desconcierto e inseguridad. La incertidumbre y la desconfianza fueron la pauta predominante al cambio de gobierno en diciembre de 1982.

La ingobernabilidad económica amenazaba la tradicional estabilidad social y política del país.

El nuevo gobierno percibió la necesidad de ratificar y explicitar las bases del régimen constitucional de la economía mexicana. Era indispensable esclarecer las reglas básicas del sistema económico para fundar jurídicamente las medidas correctivas de la crisis económica y las reformas estructurales indispensables para dar nuevas bases al desarrollo nacional.

La polémica entre posiciones neoliberales extremistas y actitudes estatizantes anacrónicas exigió la redefinición de las "reglas del juego" del sistema económico a nivel constitucional.

El nuevo gobierno contaba con la rica y dinámica filosofía política de la Revolución mexicana, con la experiencia de los gobiernos emanados de dicho movimiento y con la reciente consulta popular efectuada en la campaña electoral.

Todo este vasto y fecundo trasfondo fundamentó las reformas constitucionales en materia económica promovidas por el Ejecutivo Federal en diciembre de 1982, que culminaron en los decretos promulgatorios de 3 de febrero de 1983.

En virtud de estas reformas, se modificaron los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución general de la República.⁹

La esencia de dichas reformas fue la explicitación del principio de la rectoría económica del Estado, la ratificación del principio de la economía mixta con la coexistencia de los sectores público, privado y social, la constitucionalización del sistema de planeación democrática del desarrollo, la delimitación de las actividades estratégicas a cargo de la gestión directa y exclusiva del Estado y la constitucionalización del principio del desarrollo rural integral y de la justicia agraria.

Con estos antecedentes, procede ahora en este ensayo analizar los principios constitucionales básicos del sistema económico mexicano. No pretendemos su examen exhaustivo y detallado, sino el comentario básico de sus

9 Ver Madrid H., Miguel de la, *El marco legislativo para el cambio*, México, Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos y de Comunicación Social de la Presidencia de la República, 1983, vol. 2, pp. 11-258. Ver también Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983.

principios fundamentales: el régimen del derecho de propiedad, el principio de la rectoría económica del estado, el sistema de economía mixta, y la planeación democrática del desarrollo. Todo ello, inserto en los principios generales de la Constitución general de la República.

VI. Normas constitucionales sobre el derecho de propiedad

La Constitución mexicana de 1857 protegió la propiedad privada en su artículo 27, al estatuir que “la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización”. En la sección I del título I protegió la propiedad (posesiones) con la garantía de legalidad.

Ya hemos comentado que la Constitución liberal estableció la incapacidad de las corporaciones civiles o eclesiásticas para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

El Código Civil de 1870 preceptuó en materia de propiedad: “Artículo 827. La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las que fijan las leyes.”

Disposición similar reprodujo el Código Civil de 1884.

Los Códigos Civiles mexicanos se separaron de la legislación napoleónica que reconocía a la propiedad como un derecho *absoluto*, ya que aquellos introdujeron el concepto de las limitaciones que fijaran las leyes.¹⁰

La Constitución revolucionaria de 1917, en su Artículo 27, introdujo el concepto de derecho de propiedad como función social, siendo su texto vigente el siguiente, en la parte relativa:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza

¹⁰ Magallón Ibarra, Jorge Mario, *Instituciones de derecho civil*, México, Porrúa, 1990, vol. 4, p. 330.

pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad...

Rafael Rojina Villegas afirma que el nuevo concepto de propiedad que adoptó el Constituyente de 1917 y su legislación derivada proviene de las ideas de León Duguit, el jurista francés, quien consideró, desde 1911, que el derecho de propiedad no puede ser innato en el hombre y anterior a la sociedad, que los derechos no pueden ser anteriores a la sociedad, ni sociológica ni jurídicamente, porque el derecho no se concibe sino implicando una relación social y que tampoco puede considerarse que el Estado o la sociedad, por medio de la ley, estén impedidos para limitar, organizar o restringir la propiedad. Para Duguit esta tesis se funda en la solidaridad social.¹¹

La idea de la propiedad como función social sirvió de base a las disposiciones relativas del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales de 1928.

Felipe Tena Ramírez comenta que la Constitución de 1917 no sigue recogiendo, respecto al derecho de propiedad, el concepto básico de dominio eminente del Estado, sino que consigna en favor de éste un dominio más concreto y real, que deja a los particulares en la propiedad privada una especie de derecho precario y derivado.¹²

Jorge Madrazo examina las distintas corrientes interpretativas de este primer párrafo del artículo 27 constitucional: la patrimonialista del Estado —que considera que la nación mexicana, al independizarse de España se subrogó en los

11 Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de derecho civil*, México, Porrúa, 1982, vol. 2, p. 83. Ver Duguit, León, *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón*, Madrid, Librería Española y Extranjera de Francisco Beltrán, 1912.

12 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1981.

derechos de propiedad absoluta que tuvo la Corona española—, la que considera el derecho de propiedad como derivado de la pertenencia al territorio nacional, la que asimila el dominio eminente a la propiedad originaria y reconoce la potestad soberana del Estado para regular este derecho, y la citada de Tena Ramírez, como un nuevo derecho de carácter singular.¹³

Las diversas interpretaciones no son incompatibles. La Constitución de 1917 considera a la propiedad como un derecho derivado de la sociedad, no anterior o superior a la misma, sujeto a las limitaciones y modalidades que dicte el interés público y condicionado por el propio texto del artículo 27, a un conjunto de criterios de interés social: distribución equitativa de la riqueza, conservación de recursos naturales, desarrollo equilibrado del país, mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, ordenamiento de asentamientos humanos, regulación y reservas de tierras, aguas y bosques, fundación y desarrollo de centros de población, equilibrio ecológico, fraccionamiento de latifundios, desarrollo del ejido y la pequeña propiedad... No puede ser más explícita la Constitución al supeditar la propiedad privada a los intereses superiores de la sociedad.

La nación ejerce sus facultades en materia de propiedad a través del Estado, sea al nivel federal, local o municipal, de acuerdo con las competencias constitucionales respectivas. La imposición de límites o modalidades debe efectuarse a través de leyes, de acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia: “[...] por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de este derecho”.¹⁴

Como señala el propio Madrazo, en el artículo 27 se establece el régimen de propiedad en México, del cual “depende, en última instancia, el concreto modo de ser del sistema económico y la organización social”. Ahí se instituye un régimen triangular de propiedad: propiedad pública, propiedad privada y propiedad social, lo cual determina el carácter mixto de la economía, hoy ratificado expresamente en el reformado artículo 25 Constitucional.¹⁵

La propiedad está protegida en el capítulo I del título primero de la Constitución, en diversas garantías individuales: la de juicio previo si se trata de un acto

13 Madrazo, Jorge, “La rectoría del Estado, la economía mixta y el régimen de propiedad”, *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*.

14 *Ibid.*, p. 246.

15 Madrazo, Jorge, su excelente comentario sobre el artículo 27 constitucional en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, México, UNAM, Depto. D.F., 1990, Colec. Popular Ciudad de México, Serie Textos Jurídicos.

de privación (artículo 14), la de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive cualquier acto de molestia (artículo 16), la prohibición de la confiscación de bienes (artículo 22). Ya se ha visto que en el artículo 27 se protege también la propiedad respecto a la expropiación que no se haga por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Este ensayo fue terminado a fines de octubre de 1991. Ya en prensa, durante diciembre de 1991, se presentaron ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dos importantes iniciativas de reformas a la Constitución General de la República: una, promovida por el C. Presidente de la República, relativa al Artículo 27, y otra, suscrita por la fracción del Partido Revolucionario Institucional a los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130. Ambas iniciativas fueron aprobadas, con algunas modificaciones por el Congreso de la Unión en el mismo mes de diciembre y fueron turnadas para su consideración y trámite a las Legislaturas de los Estados.

En la aprobación de las mencionadas iniciativas se reformaron varias disposiciones que modifican el texto del Artículo 27 Constitucional referentes al derecho de propiedad. En mi opinión, las reformas no afectan la concepción y normatividad básica del derecho de propiedad que he comentado en este ensayo, aunque introducen importantes modalidades en lo relativo a la propiedad rural y otorgan a las asociaciones religiosas personalidad jurídica y, como consecuencia, capacidad para adquirir, poseer y administrar bienes.

Para dar cuenta, en forma sumaria, de las implicaciones de estas reformas en lo que se refiere a las bases constitucionales del derecho de propiedad, se formulan los siguientes comentarios.

Por lo que se refiere a la propiedad rural, las reformas más destacadas son:

a) *Fin del reparto agrario.* Derogación de las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI. La motivación de la reforma en este aspecto fue la consideración de que, después del masivo reparto de tierras efectuado a partir de la Constitución de 1917, ya no hay tierras que repartir y que no conviene mantener, a nivel constitucional, la obligación del Estado de continuar este proceso y la expectativa de seguir solicitando nuevas dotaciones o ampliaciones, lo cual, a su vez, era una fuente de incertidumbre en la tenencia de la propiedad rural. Se mantiene la fracción XVII, estableciendo nuevas bases para el fraccionamiento de las extensiones que exceden los límites señalados en la fracción XVI para la pequeña propiedad agrícola y ganadera.

b) *Asociación de campesinos del sector social entre sí o con particulares.* La nueva fracción VII establece, sobre la base del respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de los recursos productivos, que la ley reglamentaria establecerá los procedimientos para los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí y otorgar el uso de sus tierras en favor de terceros.

c) *Flexibilización de la propiedad ejidal.* La misma fracción VII permite a los ejidatarios transmitir sus derechos parcelarios entre sí y que el núcleo ejidal pueda otorgar al ejidatario individual dominio sobre su parcela. Esta medida puede favorecer la compactación parcelaria dentro de los ejidos, o, inclusive, bajo ciertas condiciones, la privatización de la propiedad ejidal, respetando el derecho de preferencia que prevea la ley en favor de los ejidatarios. Para evitar la concentración excesiva de propiedad ejidal, se establece que ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de un mismo núcleo de población y en todo caso, ajustarse a los límites de la pequeña propiedad.

d) *Capacidad de las sociedades mercantiles por acciones para ser propietarios de terrenos rústicos.* Derogando la prohibición constitucional anterior, la fracción IV otorga esta capacidad con la limitación de que, en ningún caso, las sociedades de esta clase puedan tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la equivalente a veinticinco veces los límites establecidos en la fracción XVI para la pequeña propiedad. La fracción VII establece también que la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades. El objetivo de estas reformas es permitir y facilitar la inversión privada en las actividades agrícolas, ganaderas y forestales.

Por lo que se refiere a las reformas que establecen un nuevo estatuto constitucional en cuanto a las relaciones del Estado con las iglesias, la nueva fracción III del Artículo 27 substituye la prohibición anterior para que las instituciones de beneficencia pública o privada estén bajo el patronato, dirección o administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, o de ministros del culto o sus asimilados. En todo caso, la nueva fracción III establece que dichas instituciones no podrán tener más bienes raíces que los estrictamente indispensables para su objeto.

Esta reforma es congruente con la relativa al Artículo 130 que, en el inciso a) de su segundo párrafo, establece que las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro, en los términos de la ley.

VII. La rectoría económica del Estado

Hemos señalado que desde los textos originales de 1917 estaba ya implícito el principio de la rectoría económica del Estado. Los textos de los artículos 27, 28 y 123 así lo prueban. El artículo 131, sobre todo después de la reforma de 1951, es también un importante precepto que refleja este principio.

El concepto de rectoría económica del Estado ha servido de supuesto a la activa intervención del Estado en el desarrollo económico de México a partir de 1917. Esta idea se ha expresado implícita o explícitamente en leyes, reglamentos, planes, programas y, desde luego, en el discurso político. La expresión "rectoría económica del Estado" se ha usado reiteradamente en los programas del Partido Revolucionario Institucional y en los planes y programas de los diferentes gobiernos.¹⁶

Las reformas constitucionales de 1983 en materia económica desplegaron, actualizaron y sistematizaron los principios existentes de 1917, que se vinieron aclarando y desarrollando en la práctica constitucional desde entonces. Dichas reformas no implicaron un cambio filosófico sino sólo una mayor elaboración y precisión de los textos.¹⁷

Por su importancia y para los efectos de facilitar este comentario transcribimos el texto íntegro del artículo 25:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo

16 Ver Granados Roldán, Otto, "Estado y rectoría del desarrollo en México; una perspectiva política", *México. 75 años de Revolución, desarrollo económico*, México, FCE, 1988, vol. 1.

17 Ver Martínez Báez, Antonio, "El derecho constitucional económico mexicano", *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1985, p. 171.

do siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

En primer término, conviene recordar que la palabra “rectoría” se define en el diccionario de la Real Academia Española como derivada del vocablo *rector* y significa “el que rige o gobierna”. “Persona a cuyo cargo está el gobierno y mando de una comunidad, hospital o colegio”. El término “rectoría” está relacionado con el verbo *regir*, que se define por el citado diccionario como “dirigir, gobernar o mandar. Guiar, llevar o conducir una cosa”.¹⁸

Afirmar que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional” es congruente con el objeto de una Constitución de normar la estructuración y los poderes de la organización política. La palabra Estado debe entenderse aquí en su sentido amplio e incluye, por tanto, los tres poderes a nivel federal y local, y, en la esfera de su competencia, al municipio. Se ejerce la rectoría del desarrollo nacional al legislar, ejecutar o administrar y al juzgar.

En el primer párrafo del artículo 25 se señalan los objetivos de esta rectoría, a saber:

a) *Que el desarrollo sea integral.* Esto significa que debe abarcar sus distintos aspectos, como la economía, la política, la sociedad y la cultura y referirse a los distintos grupos y regiones del país.

b) *Que fortalezca la soberanía de la Nación,* esto es su facultad de autodeterminarse, de acuerdo con lo previsto en el artículo 39, que declara que “la soberanía

18 Edición de 1984.

nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este[...]”. Debemos relacionar también este precepto con el concepto de nacionalismo que contiene el propio artículo 3o. constitucional al orientar la educación diciendo que:

será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, el aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y acrecentamiento de nuestra cultura.

c) *Que fortalezca la democracia*, definida ésta en los términos ya citados del propio artículo 3o., es decir, como democracia integral y de acuerdo con el moderno concepto del Estado social de derecho. El fortalecimiento de la democracia requiere también que la rectoría del desarrollo que ejerza el Estado deba siempre ajustarse a los mandatos y procesos que establece la Constitución de la República y, en general, al orden jurídico. En consecuencia, debe respetar estrictamente el principio de legalidad y apartarse de cualquier actitud arbitraria. Debe también consolidar y ampliar los cauces de la democracia participativa.

d) *Debe permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad* de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución. En consecuencia, la rectoría del desarrollo nacional debe evitar cualquier forma de autoritarismo o totalitarismo, respetando las garantías individuales y los derechos sociales establecidos en la Constitución.

e) *Debe fomentar el crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza*, lo cual es otro aspecto esencial del concepto del desarrollo equilibrado.

En el segundo párrafo del artículo 25 se define el concepto de la rectoría del desarrollo en su aspecto económico, al prescribir las acciones de planeación, conducción, coordinación, orientación, regulación y fomento, acotando nuevamente que todo ello será en el marco de libertades que otorga la Constitución. Garantías individuales y derechos sociales son el marco jurídico fundamental de la rectoría económica del Estado, lo cual obliga al mismo tanto a respetar el ámbito de libertad de los particulares como a propiciar un orden social y económico justo que permita a los individuos y a los grupos el goce material de la libertad a través de niveles de vida dignos.

Con estos preceptos queda claro que la rectoría económica del Estado no puede significar la gestión directa y exclusiva de la economía por parte de la organización política, que las acciones del Estado en esta materia deben ajustarse al derecho, que dichas facultades no son privativas de poder alguno, que no deben ejercerse para servir privilegiadamente a unos grupos en perjuicio de los

otros y que deben perseguir los valores de libertad, justicia y seguridad que orientan al Estado mexicano.

Recordemos que, además de garantizar la propiedad privada, la Constitución asegura otras libertades que son relevantes para el funcionamiento de la economía: la libertad de profesión, industria, comercio o trabajo (artículo 5o.), la libertad de asociación (artículo 9o.), la libertad de tránsito y de residencia (artículo 11), y la libre concurrencia o competencia (artículo 28).

VIII. La economía mixta

Congruente con las disposiciones del artículo 27 en materia de propiedad, con las garantías individuales y los derechos sociales que consigna la Constitución y con el concepto de rectoría económica del Estado en los términos comentados, en los párrafos del tercero al octavo del mismo artículo 25 se establecen algunas normas básicas del sistema de economía mixta. Estas son:

a) La concurrencia al desarrollo nacional, con responsabilidad social, de los sectores público, privado y social.

b) La definición de las áreas estratégicas que el sector público tendrá a su cargo de acuerdo con lo señalado en el artículo 28, párrafo cuarto, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Las áreas estratégicas son: acuñación de moneda y billetes, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y ferrocarriles.

La enumeración anterior está protegida por la rigidez constitucional, esto es que sólo puede ser modificada por un proceso de reforma constitucional. Sin embargo, el artículo 28 permite que se agreguen al concepto de áreas estratégicas las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La iniciativa presidencial correspondiente no preveía la posibilidad de aumentar la lista de áreas estratégicas mediante legislación ordinaria, pero el Poder Constituyente Permanente así lo consideró conveniente.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, sólo el gobierno federal, directamente o a través de organismos dependientes de él, pueden tener la propiedad y el control de las áreas estratégicas así definidas. Por ello, la estructura administrativa más adecuada para asegurar la propiedad y el control exclusivos de las áreas estratégicas es el organismo descentralizado.

Lo anterior no implica que el gobierno y sus organismos vean limitadas sus

facultades para contratar todo tipo de bienes y servicios con particulares para el buen desempeño de sus actividades.¹⁹

Sin embargo, de acuerdo con el artículo 27, tratándose de petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no es posible otorgar concesiones o contratos y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos. Esto es, no es posible aceptar los llamados “contratos riesgo”, mediante los cuales el contratista participa de los resultados de la exploración o explotación.

En cuanto a la electricidad, en el propio artículo 27 se establece que corresponde exclusivamente a la nación el generar, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En consecuencia, la autogeneración de energía eléctrica está permitida cuando se efectúa para consumo propio.

En cuanto a la energía nuclear, cuya generación también corresponde exclusivamente a la nación, así como su regulación para otros propósitos, la Constitución establece que su uso sólo podrá tener fines pacíficos.

En el artículo 90 de la Constitución se establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal y que la Ley Orgánica que expida el Congreso definirá las bases generales de creación de dichas entidades y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.²⁰

A través de la administración paraestatal —organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias y fideicomisos públicos— realiza el gobierno federal su intervención en áreas estratégicas o prioritarias. Existe una clara tendencia a que la gestión directa del Estado en actividades productoras de bienes y servicios para el mercado se efectúen a través de entidades paraestatales, en tanto que las atribuciones de autoridad se reservan para la administración central.

c) La participación del sector público por sí o con los sectores social y privado para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

No da la Constitución una definición de áreas prioritarias. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales considera como tales las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

El carácter prioritario de una área es eminentemente relativo; depende de las

19 Ver Carrillo Flores, Antonio, “Límites y perspectivas de la economía mixta”, *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1985, p. 453.

20 Ver “Ley Federal de las Entidades Paraestatales”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 14 de mayo de 1986.

circunstancias de cada etapa del proceso de desarrollo. Su definición corresponde a las autoridades competentes federales o locales en sus planes y programas de desarrollo. Área prioritaria es, como su nombre lo indica, aquella que tiene importancia destacada para la estrategia de desarrollo vigente. Es variable en el tiempo para los niveles federal y local y relativa en el espacio tratándose de las entidades federativas.

No es indispensable que el sector público participe en todas las áreas prioritarias del desarrollo. En principio, su participación es opcional y es posible que dichas áreas sean atendidas sólo por el sector privado o el social.

La estructura administrativa más adecuada para canalizar la participación del Estado en áreas prioritarias es la empresa mercantil de participación estatal, sea mayoritaria o minoritaria.

d) El impulso a las empresas de los sectores social y privado de la economía, de acuerdo con los criterios y conforme a las modalidades que establecen los párrafos sexto, séptimo y octavo del propio artículo 25.

e) La definición del sector social como aquel compuesto por los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

En todo caso, las bases constitucionales de la economía mixta no establecen un marco rígido y permanente para su distribución entre los tres sectores. Será la dinámica del propio desarrollo la que determine el grado, la oportunidad y las formas de la mixtura.²¹

IX. El sistema de planeación democrática

La planeación del desarrollo es una idea que adoptan los gobiernos mexicanos desde la Ley sobre Planeación General de la República de 1930. El Partido Nacional Revolucionario formuló el Plan Sexenal 1934-1940, y a partir de entonces el gobierno federal realiza numerosos intentos de elaboración de planes y programas para encauzar y ordenar su acción en el campo del desarrollo nacional. A partir de la expedición del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se establecieron las bases de un sistema nacional de planeación democrática.²²

²¹ Ver Faya Viesca, Jacinto, *Rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1987.

²² Ver *Antología de la planeación en México: 1985-1988*, México, FCE-SPP, 1988, 21 tomos. También Secretaría de Programación y Presupuesto, *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa, 1981.

En la consulta popular efectuada en la campaña electoral de 1981-1982 se hizo evidente la necesidad de conducir el proceso de desarrollo en forma ordenada y eficaz. La orientación del desarrollo y la mejoría de su calidad serían mejor conducidos en un marco de planeación democrática, como instrumento de toda la nación, que permitiera fijar objetivos, prioridades, estrategias, metas, políticas y acciones en un marco de racionalidad y orden, con una amplia participación social en las fases de diagnóstico, preparación, definición y ejecución de los planes y programas de desarrollo.

La iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución en materia económica, de 3 de diciembre de 1982, expresó que en el nuevo artículo 26 propuesto se establecía explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional que ya existían implícitas en la propia Constitución y establecidas en las leyes secundarias.

Al recoger en la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del sistema de planeación democrática, y la participación de toda la sociedad en el proceso, se fortalece la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la Nación, que contemple el avance político, económico, social y cultural del pueblo de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente.²³

El nuevo Artículo 26 quedó redactado de la siguiente manera:

Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

23 Ver Madrid H., Miguel de la, *El Marco Legislativo del Cambio*, op. cit., t. 2., p. 19.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

En virtud de dicho precepto, el Estado quedó obligado a organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. En este primer párrafo del artículo 26 se orientan las características del desarrollo buscado, tanto en sus características propias como en los valores políticos fundamentales que debe servir: independencia nacional y democracia integral. En este último aspecto es clara la influencia del texto del artículo 3o.

De esta manera se imprime a la planeación el carácter de instrumento al servicio de valores políticos. Igual comentario es válido cuando se establece que el crecimiento debe ser equitativo.

Otro concepto importante del artículo 26 es su afirmación de que la Constitución contiene los fines del proyecto nacional y que éstos deben definir los objetivos de la planeación. Se ratifica de esta manera la concepción del constitucionalismo social de que la ley fundamental no es sólo la norma suprema de la nación o el reflejo de los factores reales de poder, o el conjunto de decisiones políticas fundamentales sino un programa de acción para el desarrollo del destino nacional.

En el artículo 26 se ordena que la planeación sea democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales para recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad e incorporarlos al plan y los programas de desarrollo. Encontramos aquí las ideas del Estado social de derecho, que se alejan de toda posición autoritaria y estimulan la democracia participativa.²⁴

En el mismo precepto se establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal. Aquí está la vertiente obligatoria de la planeación, lo cual implica que el Plan Nacional sea elaborado y promulgado por el Poder Ejecutivo Federal. Desde luego, dicho plan debe limitarse al ejercicio de las facultades legales del propio Poder Ejecutivo y estar sujeto a la intervención del Congreso que señalen las leyes. Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él se

²⁴ Ver Reyes Heróles, Federico, "Neoliberalismo y rectoría estatal", *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1985, p. 219. El autor observa, con razón, que "la planeación democrática se sitúa en lo que algunos autores han dado en llamar área, espacio o ámbito preparlamentario, refiriendo con esta expresión a todos aquellos procesos de formación de voluntad nacional que trabajaban en paralelo a los mecanismos tradicionales como lo son los partidos políticos". En este inteligente comentario, Reyes Heróles considera la planeación democrática como un mecanismo de auto regulación del Poder Ejecutivo, de democratización de sus decisiones.

deriven, pueden establecer bases para coordinar acciones mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas y concertar e inducir acciones con los particulares. Encontramos así las vertientes de coordinación, concertación e inducción de la planeación democrática y participativa. Cualquiera de estas vertientes debe ejercerse también con apego al ordenamiento jurídico, particularmente las acciones de inducción en cuanto afecten la esfera jurídica de los particulares.

La Ley de Planeación, reglamentaria del artículo 26 constitucional, fue publicada el 5 de enero de 1983 y desarrolla dicho precepto constitucional. Dicha ley reitera los principios sobre los que deberá estar basada la planeación, según el artículo 26, a saber: *a)* el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural; *b)* la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo y la consolidación de la democracia como sistema de vida... impulsando la participación social en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno; *c)* la igualdad de derechos en la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria; *d)* el respeto irrestricto de las garantías individuales y de los derechos sociales y políticos; *e)* el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr el desarrollo y equilibrio del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional, y *f)* el equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social (artículo 2o.).

La Ley, congruente con el precepto constitucional, atribuye la responsabilidad de la planeación nacional al Ejecutivo Federal, con la participación democrática de los grupos sociales (artículo 4o.).

El presidente deberá remitir el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones, el Poder Legislativo formulará las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan (artículo 5o.). El Ejecutivo Federal, en su informe anual al Congreso, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales. Además, en el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas mencionados. También dispone dicha Ley que el contenido de las cuentas anuales de la hacienda pública federal y del Departamento del Distrito Federal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información derivada del sistema nacional de planeación (artículo 6o.). También se prescribe que el presi-

dente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuestos de egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales derivados del Plan Nacional de Desarrollo (artículo 7o.). Los secretarios de Estado y el jefe del Departamento del Distrito Federal, al dar cuenta anualmente del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional, así como sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica y social en el campo de su competencia (artículo 8o.).

En los mandatos anteriores se establecen claramente las relaciones de cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el sistema de planeación democrática. De esta manera, la planeación ha ensanchado y enriquecido la división de poderes en lo relativo a las políticas de desarrollo.

En el ejercicio de sus facultades, el Congreso de la Unión influye en la configuración jurídica de la planeación del desarrollo. De manera destacada, esta participación se da en la aprobación de las leyes de ingresos y presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como en la revisión de las cuentas públicas respectivas. Pero, al revisar el catálogo de facultades expresas en el artículo 73 constitucional, ratificamos la importante área de competencias legislativas en el ámbito federal con clara implicación económica: imponer contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (fracción VII); dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y mandar pagar la deuda nacional (fracción VIII); impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones (fracción IX); legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica; comercio; juegos con apuestas y sorteos; servicios de banca y crédito; energía eléctrica y nuclear; para establecer el Banco Único de Emisión y para expedir leyes reglamentarias del artículo 123 (fracción X); para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal (fracción XVII); para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para fijar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas (fracción XVIII); para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos (fracción XIX); para establecer contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales que sean del dominio directo de la nación, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por

la Federación y especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y otros productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza (fracción XXIX); para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social (XXIX-D), para expedir leyes para la programación, promoción y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios (XXIX-E); para expedir leyes tendentes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (XXIX-F) y para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y restauración del equilibrio ecológico (XXIX-g).

La propia Ley de Planeación, en su capítulo tercero, regula la participación social en la planeación, y en el capítulo quinto la vertiente de coordinación con los gobiernos de los estados, así como en el capítulo sexto la concertación e inducción con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Es importante la prescripción de la Ley que establece que las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Ejecutivo Federal para formular, promover, regular, restringir, orientar, prohibir y, en general inducir acciones de los particulares en materia económica y social, se ajustarán a los objetivos y prioridades del Plan y sus programas (artículo 41).

Conclusiones

La Constitución mexicana vigente es una clara manifestación del Estado social de derecho y, por ende, del constitucionalismo social. Nuestra ley fundamental contiene las normas básicas del sistema económico, y rige en esta materia las facultades de los poderes federal, locales y municipales. De igual manera, determina las facultades en materia económica de los poderes constituidos: del Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial. Sus normas deben regir la celebración de tratados y acuerdos internacionales.

El sistema, conforme a la Constitución, es una economía mixta con rectoría del Estado. Es de economía mixta en cuanto coexisten derechos de propiedad

pública, privada y social, que determinan la existencia de los correspondientes sectores de la economía y en cuanto que, siendo la norma general la economía de mercado o de libre competencia, el sistema se regula y orienta por la planeación democrática del desarrollo y por el ejercicio de las facultades legales de los poderes constituidos.

La propiedad privada es un derecho derivado de la sociedad que se regula por la ley secundaria con las modalidades y limitaciones que exija el interés público, de acuerdo con el criterio del legislador. Este juicio debe obedecer a las circunstancias que evalúe el propio Poder Legislativo y que, por su naturaleza, son relativas a tiempo y lugar. El Poder Judicial tiene facultades para determinar si es justificado el juicio del Legislativo acerca del interés público que determine las modalidades y limitaciones de la propiedad privada.

La propiedad pública tiene que estar definida en la ley, de acuerdo con las bases constitucionales. Este derecho debe estructurarse, definirse y usarse también con base en criterios de interés público y responsabilidad social. La propiedad pública debe ser administrada por el gobierno competente de tal manera que se sirvan a los objetivos que la Constitución señala a la política de desarrollo, esto es, de manera eficiente y equitativa.

La propiedad social debe estar definida en las leyes correspondientes. También este derecho está sujeto a las modalidades y limitaciones que fije el legislador ordinario y está igualmente sujeto a la responsabilidad social.

La economía mixta se basa también en las libertades que garantiza la Constitución en su doble dimensión de derechos individuales y derechos sociales. Las libertades constitucionales están protegidas en los términos que señala la propia Constitución y las leyes correspondientes. Cuando dichas libertades no se limiten o restrinjan por el orden jurídico en razón del interés público no pueden ser afectadas por la autoridad administrativa o judicial.

La rectoría económica del desarrollo debe ejercerse con supeditación estricta al orden jurídico. En primer lugar, con respeto a las normas constitucionales, que obligan por igual a todos los poderes constituidos –federales, locales y municipales– y abarcan al Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial. Las leyes ordinarias rigen los actos de la autoridad administrativa, pero están sujetas al control de la constitucionalidad por parte del Poder Judicial Federal.

La orientación y amplitud de la rectoría económica del Estado se fijan, con respeto a las normas constitucionales, por la legislación ordinaria de la federación y las entidades federativas. En ejercicio de las facultades que tales leyes confieran, las autoridades administrativas realizan, con actos concretos, su política de desarrollo, que obedece a las circunstancias y oportunidades de los tiempos corres-

pondientes. Las bases constitucionales del sistema económico no predeterminan una política de desarrollo concreta e inmutable; dan criterios y normas generales y dejan a los poderes constituidos la flexibilidad suficiente para determinar modalidades y contenidos concretos de su intervención en la conducción del desarrollo y la economía.

Queda a la responsabilidad de los poderes el ejercicio eficaz y oportuno de las facultades de rectoría del desarrollo nacional. Y al pueblo emitir sus mandatos y vigilar y evaluar a sus mandatarios.