

EXS
\$500=

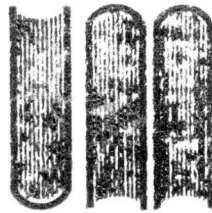
- B MAR 1964

1-11-64

UNIVERSIDAD DE MONTERREY

DIVISION DE CIENCIAS JURIDICAS

Clarif.
040.34
V649a
1984
c.1



UNIVERSIDAD
DE MONTERREY

Título
ALCANCE Y CONCEPTO DE LAS AREAS
ESTRATEGICAS EN EL CONSTITUCIONALISMO
MEXICANO

Folio
900117

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

Autos
PRESENTA
ALBERTO VIDALES MURILLO

BIBLIOTECA
UNIVERSIDAD DE MONTERREY

MONTERREY, N. L.,

FEBRERO DE 1984

A nuestro Creador que
no sólo le dedico este
trabajo sino mi vida.

A mis padres y hermanos por
el gran cariño, comprensión
y ejemplo que me han dado

Mi agradecimiento perenne
a mis maestros por su en-
señanza y amistad.

A mis amigos y amigas, para los
cuales no tengo palabras sino -
un lugar en mi corazón

Un reconocimiento especial para
el Sr. José Korzeniak Fuks por-
su valiosa ayuda para la reali-
zación de esta tesis

INDICE

Página

INTRODUCCION	A
--------------------	---

Capítulo I

La Intervención del Estado en Materia Económica

A) Diversas formas de intervención	1
B) Marco constitucional vigente	4
artículo 25	5
artículo 26	12
artículo 28	14
C) Análisis comparativo del intervencionismo estatal antes y después de las reformas a la Constitución	15
a) expropiación y nacionalización	16
b) Modalidades a la propiedad privada	19

Capítulo II

Las Areas Estratégicas y el Artículo 28 Constitucional

A) Iniciativa presidencial sobre el cuarto párrafo del artículo 28	24
- B) Debates en el Congreso de la Unión sobre la ini ciativa de reformas constitucionales	26
C) Concepto y diferencia de área estratégica y --- área prioritaria	31
D) Naturaleza jurídica de las áreas estratégicas	35
E) Los monopolios y las áreas estratégicas	43

Capítulo III

Régimen Jurídico de la Determinación de
Áreas Estratégicas

A) Variedades de reformas a la Constitución	44
B) Flexibilidad y rigidez constitucional	46
C) Competencia abierta	48
D) Diversas opiniones sobre la facultad otorgada al Congreso de la Unión	49
E) El artículo 5 ^o constitucional y la determinación de áreas estratégicas	51
CONCLUSIONES	55
BIBLIOGRAFIA	57

INTRODUCCION

La Constitución, como ley suprema del Estado Mexicano, debe contener principios rectores sobre el buen vivir nacional, los cuales deben ser desarrollados y sistematizados por leyes ordinarias, principalmente. Para lograr este objetivo es menester que el lenguaje constitucional sea claro y no dé lugar a falsas interpretaciones.

Las reformas constitucionales que entraron en vigor en el año de 1983, establecen principios difícilmente comprensibles por el uso de una terminología poco apropiada. Además, se ha plasmado en la Constitución, la rectoría económica del Estado para lo cual, se ha precisado la actuación de los llamados sectores social y privado.

En un primer capítulo, haremos un estudio general sobre la intervención del Estado en materia económica antes y después de las reformas a la Carta Magna. Con base en éstas, precisaremos si han cambiado las directrices del mencionado intervencionismo.

Se ha introducido en la Constitución una terminología novedosa, sobresaliendo, por su importancia, las llamadas "áreas estratégicas" las cuales se determinan en el párrafo cuarto del artículo 28. Por lo-

que, en los capítulos segundo y tercero de este trabajo, estudiaremos su naturaleza jurídica y su determinación por leyes del Congreso de la Unión, principalmente. Esto último, ha sido lo más importante, --- desde un punto de vista jurídico, que se incluyó en la Constitución.

En el desarrollo de este trabajo hablaremos continuamente del Estado, el cual será entendido como los representantes del pueblo o --- como los órganos que dirigen los destinos de la nación.

No es nuestra intención hacer una crítica negativa a la intervención del Estado en materia económica, sino hacer una defensa de los --- principios que nuestra Carta Magna establece.

Alberto Vidales Murillo

Capítulo I

INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN MATERIA ECONÓMICA

A) Diversas formas de intervención.

La intervención del Estado en materia económica ha tenido diversas orientaciones según el devenir del momento histórico. Así, en una primera etapa se le consideró como un "Estado Gendarme". En ésta sus fines se encontraban limitados a la "protección de su existencia como entidad soberana y a la conservación del orden jurídico y material... como condición --- para el desarrollo de las actividades de los particulares..."(1)

Esta primera etapa de intervención era un reflejo de lo que se consideró como un sistema liberal-individualista con la correspondiente preeminencia del individuo sobre la colectividad.

1- Fraga Gabino, Derecho Administrativo. 21^a edición, editorial Porrúa. - México 1981. Página 14.

El Estado dicta las normas que considera oportunas para " la protección de la salud, de la seguridad y de la moral de sus ciudadanos " (?) - más no restringe la actividad privada dentro del marco económico.

Ahora bien, en el momento en que el individuo no ha logrado dar satisfacción plena a las necesidades de la colectividad, el Estado hace su aparición en el marco económico estableciendo una serie de restricciones a la actividad privada con el objeto de armonizarla con el interés general. Esta tendencia intervencionista ha recibido el nombre de " Estado Social de Derecho o Estado Providencia !" (3)

Se ve claramente en esta etapa, que el individuo deja su lugar a la satisfacción del interés general, buscando con esto, una distribución equitativa de la riqueza y por tanto, una igualdad económica o cuando menos - disminuir el desequilibrio entre los diversos estratos de la sociedad.

Roger Bonnard (4), establece las atribuciones del Estado en materia-económica, respecto de los particulares, en los tres grupos siguientes:

- 1- Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada.
- 2- Atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la mis
-
- 2- Carrillo Flores Antonio, "La Constitución y la acción económica del Estado" artículo publicado en la Revista Mexicana de Derecho Público. Número 1, volumen 1, Julio-Septiembre de 1946, tomo uno. Página 20.
- 3- Fraga Gabino, Op.Cit. Página 14.
- 4- Bonnard Roger citado por Gabino Fraga, Op.Cit. Página 15.

ma actividad.

3- Atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

La última fracción es la que nos interesa para los objetivos que -- busquemos en este trabajo, puesto que el párrafo cuarto del artículo 28 de nuestra Carta Magna establece la gestión directa y exclusiva del Estado en diversas actividades, mal llamadas " áreas estratégicas "(5). A su -- vez, tal como lo veremos en el apartado ulterior, el marco constitucio-- nal establece este tipo de atribuciones(artículos 25, 26, 27 y 28).

El Estado sustituye totalmente a los particulares, teniendo su ra-- zón de ser en la importancia que reviste para la nación (entiéndase po-- blación) mexicana determinada actividad económica.

La doctrina liberal-individualista explica que en este caso los par-- ticulares no explotan este campo por ser necesaria una obra de gran mag-- nitud carente de una compensación económica atrayente. Debemos precisar-- que el argumento liberal no es general sino para ciertos casos, en los -- cuales no hay interés por los particulares. Esta posición no tiene base, ya que hay sectores de participación exclusiva del Estado que verdadera--

5- Por la importancia que reviste para nuestro estudio, el concepto de -- área estratégica será analizado en el capítulo posterior. Lo único -- que podemos adelantar es que el lenguaje constitucional ha incrementa-- do vocablos difíciles de precisar.

mente atraen al llamado sector privado (b) por las altas perspectivas en el índice ganancial.

Ahora bien, la razón de que el Estado participe por sí o en forma conjunta con el llamado sector privado es de acuerdo a la actividad a desarrollar, esto es, se jerarquiza tomando como punto de referencia la satisfacción plena de las necesidades de interés general.

B) Marco Constitucional vigente:

La Constitución establece en una serie de preceptos, la forma de intervención del Estado en la economía mexicana. Los artículos a que haremos referencia son: 25, 26 y 28. Estos preceptos los consideramos como fundamento para el logro de nuestro objetivo en este trabajo. La razón de que no hayamos incluido el artículo 27 como punto de análisis, se debe a que en el apartado siguiente lo llevaremos a cabo con la finalidad de realizar una comparación de la intervención del Estado, desde el punto de vista jurídico, antes y después de las reformas constitucionales. También es menester aclarar que existen otros preceptos constitucionales que describen este tema, a saber: 31, 73, 74, 115, 117, 118, 123 y 131 principalmente.

6- Este es un concepto que se ha utilizado mucho en el lenguaje de los economistas y que se ha incluido en la Constitución. Trataremos de precisar en el apartado correspondiente al marco constitucional.

Artículo 25

Los puntos que consideramos relevantes de este precepto, son:

- a) " Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral... (párrafo primero)

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional..." (párrafo segundo)

Sobre estos dos párrafos haremos las siguientes anotaciones.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el periodo 1983-1988 - se hace alusión al Estado como rector de la economía mexicana, estableciendo diversas actividades y regiones como de primordial relevancia para el desarrollo del país y como medida idónea para contrarrestar la crisis.

En épocas normales, la intervención del Estado no tiene la misma importancia que en situaciones críticas, durante las cuales " ningún Estado abdicaría el derecho para pretender la realización del bien público o de lo que él considera bien público pasando, incluso por encima de las leyes"⁷ - Esta opinión de Antonio Carrillo Flores es por demás crítica ya que niega, según la situación, el marco de legalidad dentro del que deben desenvolverse las diversas autoridades u órganos públicos, por lo que no nos detendremos a analizar la validez de la misma.

7- Carrillo Flores Antonio, Op.Cit. Página 19.

El Plan Nacional de Desarrollo se ha dividido en varios capítulos, entre los cuales se establecen diversas políticas regionales y sectoriales - con la finalidad de alcanzar el desarrollo integral de nuestra economía. - Ahora bien, ¿ qué debemos entender por desarrollo integral ?

Dando una respuesta simplificada a esta interrogante, podemos decir que es el crecimiento económico del país en forma tal que no se deje estancado -- ningún sector o región importante o prioritario.

La ley de Planeación vigente, determina que se establecerán programas institucionales y especiales, los cuales aunados a los sectoriales y regionales (artículo 22 ley de planeación) serán el motor necesario para contrarrestar y vencer la crisis actual y por consiguiente, obtener el desarrollo integral de la economía mexicana.

Para comprender en toda su extensión los programas anteriormente mencionados, es menester tratar de definirlos o cuando menos precisarlos.

Ni en la Constitución ni en el PND se determina el significado de --- cada uno de ellos, tan sólo se establecen los objetivos y lineamientos generales a seguir.

I- Programas Sectoriales:

En el capítulo de Políticas Sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo, se establecen como objeto de éstos:

- 1) Fomentar la participación e incorporación al desarrollo nacional de la población rural a través del fortalecimiento de su organización.

- 2) Mejorar los niveles de alimentación, vivienda, salud, educación y en general de vida de la población rural.
- 3) Aumentar la generación de empleos permanentes y mejorar la distribución del ingreso.
- 4) Aprovechar racionalmente el potencial de desarrollo del medio rural.
- 5) Mejorar la balanza comercial sustituyendo importaciones y promoviendo las exportaciones de los productos agropecuarios, forestales, pesqueros agroindustriales y artesanales.
- 6) Reforma agraria integral: repartiendo la tierra legalmente afectable y regularizando la tenencia de la misma.
- 7) En materia de pesca se busca entre otras cosas, el generar empleos y captar divisas con las exportaciones.
- 8) Así, en general se precisan objetivos en campos como el industrial, bienes básicos, bienes de capital, energéticos, electricidad, minería, transporte, modernización comercial, turístico, desarrollo tecnológico y científico, comunicaciones y abasto popular.

II/ Programas Institucionales.

El artículo 24 de la ley de planeación, establece:

" Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente!.."

III- Programas Regionales.

Se establecen en el artículo 25 del mismo ordenamiento.

" Los programas regionales se referirán a las regiones que se considerarán prioritarias o estratégicas, en función a los objetivos nacionales fijados en el Plan y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa."

IV- Programas especiales.

El artículo 26 de la misma ley, establece con respecto a los programas especiales:

" Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el Plan a a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadora de sector."

b) Continuando con los puntos relevantes del artículo 25 constitucional, tenemos en su párrafo tercero:

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

La primera pregunta que debemos hacernos para comprender cabalmente este punto del artículo 25 de nuestra Carta Magna, es la relativa a lo que se debe de entender por sector público, social y privado. Aventurándonos en el campo doctrinario, formularemos algunas ideas sobre los mismos.

Sector Público:

Son las empresas estatales manejadas por personas con alta capacidad técnica, necesaria para la satisfacción de necesidades colectivas. La razón de que sólo hayamos incluido a empresas estatales se debe a que la -- proyección que ha tenido este precepto constitucional (25) en el Plan -- Nacional de Desarrollo ha llevado a establecer en éste, en su parte introductoria, que la empresa pública oriente todos sus recursos hacia actividades estratégicas y prioritarias; además, se establece un apartado dentro del Plan en el que se menciona específicamente la participación de la empresa estatal.

El diputado José Luis Lamadrid Sauza del partido Revolucionario Institucional, define al sector público diciendo:

" El sector público es un agregado compuesto, por los rendimientos de los organismos y empresas estatales -- por la masa de ingresos que se captan por vía impositiva y por recursos derivados del déficit presupuestal."(8)

Sector Privado:

Es el ámbito dejado a los particulares dentro del cual se sujetan a -- la libre concurrencia, entendiéndose por tal, al " fenómeno económico por-

8- 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. LII Legislatura. Página 117.

el cual todo individuo puede dedicarse a la misma actividad..."(9) Las limitantes a este sector se encuentran en la misma Constitución.

Sector Social:

El séptimo párrafo del artículo 25 constitucional, establece que son parte de este sector: 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.

Antes de continuar, quiero hacer algunas reflexiones sobre los anteriores conceptos. El punto sobre el que queremos hacer hincapié es el del sector social, el cual se presta a que sea conceptuado según cada intérprete ya que podemos afirmar que dentro de éste pueden quedar incluidos los sectores público y privado, por la sencilla razón de que el término social significa " relativo a la sociedad " y ésta, a su vez, quiere decir " estado de los hombres que viven sometidos a leyes comunes ". Es difícil de aceptar que dentro de nuestra Constitución se manejen vocablos por demás complejos y que se presten a diversas interpretaciones.

9- Fonseca Ramírez Francisco, Manual de Derecho Constitucional. 2^a edición Publicaciones Administrativas y Contables S.A, México, 1981. Página 150.

Con respecto a la última parte del párrafo en estudio, donde se señala "otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación", el diputado Heriberto Batres García del Revolucionario Institucional establece que " al desarrollo nacional pueden concurrir todas las formas de actividad económica, significando la posibilidad de que cualquier sector pueda aportar libremente su esfuerzo dentro de un principio de responsabilidad social..."(10) En términos claros, el diputado Batres no aporta elementos suficientes para entender esta frase. Por otro lado, el partido Popular Socialista,¹¹ por conducto del diputado Juan Campos Vega propone adiciones y sustituciones al artículo 25 constitucional, dentro de las cuales se determina la participación de la inversión extranjera como coadyuvante de la economía nacional. Por lo que es posible considerar a la inversión extranjera como otra forma de actividad económica diversa a la desempeñada por los sectores social, público y privado.

c) El quinto párrafo del artículo 25 constitucional, establece

" 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."

Lo único que podemos resaltar es la participación conjunta de los diversos sectores dentro de las llamadas áreas prioritarias.

10- Proceso Legislativo, Op.Cit. Página 177.

11- Proceso Legislativo, Op.Cit. Página 198.

Artículo 26 Constitucional

Los puntos que hemos considerado importantes de este precepto, son:

a) " El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional..." (Primer párrafo)

" Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación..." (Segundo párrafo)

El primer párrafo es el fundamento constitucional de la ley de planeación al igual que el segundo del artículo 25. Dicha ley esta determinada -- por los fines del proyecto nacional. Ahora bien, ¿ qué debemos entender -- por proyecto nacional ? Dentro del PND, en el capítulo referente a La Política del estado Mexicano, se establecen como principios del proyecto nacional:

- 1) Nacionalismo e Internacionalismo.
- 2) Libertad y Justicia.
- 3) Democracia y Economía Mixta.
- 4) Rectoría del Estado y Libertades Económicas.
- 5) Libertades Individuales y Derechos Sociales.

Si consideramos estos principios y definiendo el vocablo proyecto (em presa, intención, pensamiento de hacer algo) nos resulta el siguiente concepto de proyecto nacional

Es el conjunto de principios implícitos en la Constitución que determinan la intención del Constituyente Permanente de -- crear y organizar un verdadero Estado de Derecho con las ca--

racterísticas que aquéllos expresan y reflejan.

Al establecer el PND diez principios del proyecto nacional, se presume (*juris tantum*) que aquéllos tendrán una vigencia de seis años ya que en el próximo sexenio se pueden disminuir o aumentar, esto es, lo que en este gobierno es el proyecto nacional puede no serlo en el siguiente. Este concepto puede ser manejado con diferentes directrices.

Uno de los principios a que hemos aludido nos llama la atención por su imprecisión, es el relativo a la economía Mixta. Así, en los debates del Congreso de la Unión sobre la reforma al artículo 25 de la Constitución, el diputado Heriberto Batres afirma

" El régimen de economía mixta implica... un sistema democrático en el que se concilia la libertad de empresa con la planeación del desarrollo económico... Es un sistema basado en estructuras paralelas y complementarias integrado por los sectores público, privado y social, con un campo de acción autónomo cada uno de ellos y que responden siempre al interés superior del país, sobre la base de una sola concepción del desarrollo nacional... es también con el espíritu de nuestro constitucionalismo social, el fortalecimiento del sector social."(12)

Nuestra opinión al respecto es:

La Economía Mixta es un sistema económico en el cual tanto el Estado como los particulares (entiéndase en el lenguaje constitucional como sector social y sector privado) participan en los procesos de producción, distribución, comercialización de bienes y servicios.

Ahora bien la imprecisión de este principio descansa en la forma de determinar el porcentaje o índice de participación tanto del Estado como de los particulares ya que de hecho, países de los llamados capitalistas como el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, presentan un sistema de economía mixta, con la característica de que en este país, casi la totalidad del porcentaje de participación en la vida económica está dejada en manos de los particulares, teniendo el gobierno una posición de Estado Gendarme con ciertas variaciones.

Cuando Miguel de la Madrid expresa que " el sistema económico mixto es una directriz constitucional que expresa...la ideología de la Revolución Mexicana"(13), nos dice que la balanza se inclina al lado del Estado o al de los particulares dependiendo de los ideales revolucionarios en determinada época, los cuales se expresan en el gobierno en vigencia.

El término más adecuado para expresar nuestro sistema económico en vigor es el de Socialismo Liberal, entendiéndose por éste " un sistema híbrido que combina las libertades económicas esenciales del capitalismo con una buena dosis de planeación económica. La posesión pública de los medios de producción de mayor importancia en el proceso productivo pretende asegurar una mejor distribución de la riqueza nacional."(14)

Artículo 28 Constitucional.

El precepto en estudio determina la intervención del Estado en los si-

13- De la Madrid Miguel, Elementos de Derecho Constitucional. Instituto de capacitación política, 1981. Página 33.

14- González Antonio, Tratado Moderno de Economía General. 1969. Páginas 62.

guientes campos:

1- Fijación de precios máximos en productos básicos (párrafo tercero).

In el capítulo Política Social del PND se establecen como básicos: le
che, carne, huevo, pescado, maíz, frijol, trigo, verduras y frutas.

2- Se establecen las llamadas áreas estratégicas que el Estado ejercerá
de manera exclusiva.

3- La Constitución faculta al Congreso de la Unión a determinar nuevas -
áreas estratégicas (párrafo cuarto).

4- El servicio público de banca y crédito será prestado en forma exclusi
va por el Estado. Esta actividad no fue considerada como área estraté
gica ya que los particulares tienen derecho a participar en el capi--
tal de las sociedades nacionales de crédito. (En el capítulo posterior
ampliaremos este punto cuando analicemos los debates). La prestación-
del servicio de Banca y Crédito viene plasmado en el párrafo quinto.

C) ANALISIS COMPARATIVO DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL ANTES Y DE PUÉS DE
LAS REFORMAS A LA CONSTITUCION

El análisis comparativo que llevaremos a cabo en este apartado tiene
como intención reflejar las posibles diferencias que en la Constitución -
se pueden encontrar en dos momentos históricos, separados por un corto --
lapso. También deseamos valorar el principio que establece: " la partici-
pación del Estado en materia económica no es la misma en tiempos de cri--
sis...", el cual fue mencionado en líneas anteriores.

En el apartado anterior describimos y analizamos algunos preceptos constitucionales vigentes que le dan facultad al Estado para intervenir en la economía nacional; nos resta analizar el artículo 27, el cual era tomado como el fundamento principal para lograr el mismo objetivo.

Los párrafos segundo y tercero del artículo 27 constitucional, establecen:

" 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... "

El desarrollo del análisis será:

a) Expropiación y Nacionalización

No es nuestro objetivo hacer un estudio exhaustivo de la figura jurídica " expropiación ", sino tan sólo establecerla como posible camino que guiaba al Estado a intervenir en la economía nacional.

Así, Enrique Sayagués Laso nos dice

" La expropiación es un instituto de derecho público mediante el cual la administración, para el cumplimiento de sus fines públicos, logra coactivamente la adquisición de bienes muebles e inmuebles, siguiendo un procedimiento determinado y pagando una justa y previa compensación". (15)

Ahora bien, la expropiación reviste una importancia relativa para los destinos de la nación ya que por lo general tiene por objeto la amplia

15- Sayagués Laso Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, tomo II. Montevideo, 1953. Páginas 312 y 313.

ción de carreteras, avenidas, aeropuertos, etc. Cosa distinta resulta de la nacionalización la cual recae "siempre sobre bienes que son medios de producción, con el objeto de que el Estado continúe dándoles el mismo destino productor que ya tenían en manos del particular".(16)

La anterior idea se comprenderá mejor si precisamos el significado de la figura jurídica "nacionalización". Así, León Julliot de la Morandière, jurista francés, nos dice

" la nacionalización es la transformación de empresas privadas en empresas del estado o sometidas al control de éste. Su objetivo es el sustracer los medios de producción y distribución de riqueza de propiedad privada para ponerlos en manos de la nación..."(17)

La nacionalización parece ser que resultaba el medio idóneo para que el Estado interviniera en diversos sectores de la economía ya que "perfectamente comprensible que ésta (nacionalización) no se interesa por la situación concreta de una determinada empresa sino que mira en general a un importante sector productivo..."(18)

Desde un punto de vista doctrinario es perfectamente comprensible la figura de " nacionalización ", más el problema principal estriba en encontrar dentro de la Constitución su fundamento, si es que lo hay.

Andrés Serra Rojas opina que " desde la promulgación de la Constitu-

16- Novoa Monreal Eduardo, Nacionalización y Recuperación de Recursos naturales ante la ley internacional. Fondo de Cultura Económica, 1ª edición México, 1974. Página 45.

17- Citado por Novoa Monreal, Op. Cit. Página 49.

18- Novoa Monreal Eduardo, Op. Cit. Página 48.

ción de 1917 se estableció en México un amplio margen o régimen de nacionalización de diferente naturaleza... La Constitución, siguiendo la tradición jurídica mexicana, nacionalizó en el artículo 27 constitucional el régimen general de la propiedad territorial."(19)

Como se puede observar, este autor maneja una serie de conceptos, de los cuales no se puede concluir que la Constitución faculte el intervencionismo estatal en materia económica en forma general, tan sólo establece, siguiendo el criterio de Serra Rojas, lo que podríamos llamar una "nacionalización originaria"(20) como es en el caso del petróleo.

Por otro lado, Novoa Monreal nos dice que la soberanía del Estado -- (entiende por Estado a los representantes del pueblo) y " el derecho de éste de adoptar todas medidas legislativas que sean necesarias para el -- bien supremo de la nación..." es el punto constitucional que faculta al Estado llevar a cabo la nacionalización de sectores de la producción. Sigue diciendo este autor que no se puede hablar de expropiación petrolera sino de nacionalización ya que el artículo 27 había declarado mucho antes de 1938 el dominio directo de la nación sobre el petróleo(21), por lo que volvemos a lo que anteriormente señalamos como nacionalización originaria.

19- Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo. 10^a edición, tomo II, Porrúa, México, 1981. Página 342.

20- La nacionalización originaria la definimos como la determinación que hizo el Constituyente de 1917 de que una serie de bienes pasarían a formar parte del dominio directo de la nación.

21- Novoa Monreal Eduardo, Op.Cit. Páginas 47 y 65.

El punto de vista de Novoa es abstracto, se basa en principios constitucionales por demás discutibles, por lo que no encontramos fundamento --- para la nacionalización.

Nuestra consideración es la siguiente:

1- La ley de nacionalización de 1940 es un ordenamiento orgánico de la --- fracción segunda del artículo 27 Constitucional.

2- La mencionada fracción dice

" Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo no podrán, en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieran actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso..."

3- La nacionalización sólo puede llevarse a cabo sobre los bienes adquiridos o por adquirir de las iglesias. Podemos añadir que la nacionalización originaria se sujeta a los bienes del dominio directo de la nación con las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad.

4- La nacionalización es una figura jurídica no fundamentada en la Constitución en forma general.

b) Modelidades a la propiedad privada

Ya analizadas la expropiación y la nacionalización y no habiéndolas --- clasificado como medios idóneos para que el Estado intervenga en la economía (en forma general), nos resta por estudiar " la imposición de moda---

lidades a la propiedad privada". La Suprema Corte de Justicia ha establecido lo que debe entenderse por modalidades a la propiedad privada(22):

" es el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique la forma jurídica de la propiedad..., la modificación implica una limitación o transformación del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a la limitación o transformación..."

¿ Qué efectos produce a la propiedad privada la imposición de modalidades ?

Al respecto, Ignacio Burgoa dice que "son restricciones o prohibiciones -- respecto del uso, disfrute o disposición de las cosas... o bien en el cumplimiento por parte del dueño de éstas, de verdaderos actos positivos con motivo del aprovechamiento de los mismos..."(23)

La misma ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia que hemos citado, establece que " los efectos de las modalidades que se imprimen a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el poder legislativo de todas las facultades inherentes a -- la extensión actual de su derecho..."

Establecido claramente el concepto de modalidad, nos atrevemos a decir

22- Semanario Judicial de la Federación, quinta época, tomo I, (2), ejecutorias del 14 al 25 de Noviembre de 1936. Páginas 2568, 2569 y siguientes.

23- Burgoa Ignacio, Las Garantías Individuales. 13^a edición, Porrúa, México, -- 1980. Página 485.

que tampoco esta imposición se presta como medio para que el Estado participe en forma general, en la economía nacional.

Estudiada la Constitución, antes y después de las reformas, en los puntos que interesan para nuestro objetivo, concluimos:

- 1- La intervención del Estado en materia económica ha sido ampliada considerablemente con las reformas a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución.
- 2- Uno de los puntos sobresalientes de dichas reformas es en lo concerniente a que el Congreso de la Unión puede determinar nuevas áreas estratégicas.
- 3- Se ha dicho que el fin de las reformas constitucionales es el de ordenar las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación, regulación y fomento de la economía nacional, mas no es el único ya que se amplían las atribuciones del mismo.

Como acabamos en la introducción de este trabajo, no haremos juicios-valorativos sobre la conveniencia de la participación del Estado en la economía del país, tan solo tratamos de llevar a cabo un análisis serio y desde el punto de vista jurídico, principalmente, de las reformas constitucionales. Esto no obsta para dar la opinión de un reconocido economista sobre esta política del Estado. Así, John M. Keynes en su libro "Teoría General de la ocupación, del interés y del dinero", justifica el intervencionismo -

del Estado, señalándole el objetivo de la ocupación plena, lo que naturalmente implica la planeación de una política monetaria, crediticia, bancaria, impositiva y de ingresos que estimule la inversión y como consecuencia el empleo. (24)

Por otra parte, las reformas constitucionales reflejan que la intervención del Estado no es la misma en tiempos de crisis por lo que estamos de acuerdo con Antonio Carrillo Flores, el cual fue citado en las primeras páginas de este capítulo.

24- John Keynes citado por Rangel Couto Hugo, El Derecho Económico. 1^a edición, Porrúa, México, 1980. Página 23.

Capítulo II

LAS ÁREAS ESTRATÉGICAS Y EL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL

El artículo 28 Constitucional, en su párrafo cuarto, establece

" No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación - vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. "

Las llamadas áreas estratégicas es un concepto novedoso dentro de la terminología Constitucional mexicana, mas es usado, frecuentemente, por los profesionales de la economía y en general, de las ciencias económico-administrativas.

El único antecedente jurídico que hemos encontrado sobre este concepto -

es en el campo del Derecho Internacional Público. Así, César Sepúlveda establece que " el concepto de área estratégica es nuevo. Fue creado a instancia de los Estados Unidos los que reclamaron la necesidad de controlar ciertas zonas en el océano Pacífico para evitar un ataque sorpresivo como el de Pearl Harbor." La implantación de las mismas, representa " una transacción entre el principio de no engrandecimiento territorial y la necesidad de ejercer control sobre determinado territorio por razones de seguridad. Las áreas estratégicas al igual que los territorios fideicomitidos, también se ponen bajo tutela pero el procedimiento es diferente pues en este caso es el Consejo de Seguridad (de la ONU) el que ejerce las funciones que normalmente tiene la Asamblea General..." (1)

La implantación de áreas estratégicas se encuentra plasmada en el artículo 82 de la Carta de las Naciones Unidas: " podrán designarse en cualquier acuerdo sobre administración fiduciaria una o varias zonas estratégicas que comprenderán parte o la totalidad del territorio fideicomitido..."

A) Iniciativa Presidencial sobre el cuarto párrafo del artículo 28

El Presidente de la República, haciendo uso de la facultad que al Ejecutivo confiere el artículo 71 fracción primera de la Constitución, sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de reforma

1- Sepúlveda César, Derecho Internacional. 10^a edición, Porrúa, México, 1979. Página 329.

ma al artículo 28 Constitucional en su párrafo cuarto:

" No constituirán monopolios los establecidos en esta Constitución en favor del Estado.

Con actividades estratégicas a cargo exclusivo del Estado:

- a) Acuñación de moneda;
- b) Correos;
- c) Telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite;
- d) Emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal;
- e) Petróleo y los demás hidrocarburos;
- f) Petroquímica básica;
- g) Explotación de minerales radiactivos y generación de energía nuclear;
- h) Electricidad;
- i) Ferrocarriles; y
- j) El resto de las actividades que esta Constitución le confie expresamente."

Las diferencias que se encuentran entre el texto vigente y la iniciativa presidencial, son: 1) se amplía la primera parte del párrafo, estableciéndose " no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas..."; 2) en la primera parte del párrafo se suprime el vocablo "actividades", cambiándolo por "áreas"; 3) se estableció como organismo descentralizado el Banco único de emisión de billetes; y, 4) - se suprime el inciso "j" de la iniciativa presidencial, dejando al Congreso de la Unión con facultad de determinar nuevas áreas estratégicas. (por la importancia de esta facultad dejada al Congreso, dedicaremos el último capítulo para su análisis).

En la iniciativa presidencial, el Congreso de la Unión no podía determinar nuevas áreas estratégicas, posiblemente, porque se creía que era necesario que una norma constitucional sustrajera de la libre concurrencia determi-

nada actividad para establecerla como exclusiva del Estado.

B) Debates en el Congreso de la Unión sobre la iniciativa de reformas constitucionales.

En este apartado haremos alusión a la intervención de varios diputados de diferentes partidos políticos sobre su parecer, con respecto a la iniciativa presidencial y al texto vigente del párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución.

Intervención del diputado Luis Dantón Rodríguez (PRI) a nombre de la comisión de gobernación y puntos constitucionales en la sesión del 27 de Diciembre de 1982.

"... se propone cambiar el término de actividades a las que se refiere el artículo 28 por áreas estratégicas, con el fin de establecer tal como se indica en el artículo 25 del proyecto, la función-rectora del Estado de manera exclusiva en el desarrollo de dichas áreas. Es cierto que el Estado realiza actividades, pero fundamentalmente las realiza dentro de un ámbito de competencia que en este caso, de este proceso constitucional, se llama Área Estratégica para el Desarrollo Económico del País."(2)

Los comentarios que podemos hacer sobre esta intervención del diputado Dantón Rodríguez son los siguientes: a) justifica el cambio de vocablos (área por actividad) para compaginar el artículo 28 con el 25, lo cual no se demuestra ya que en la última parte se sigue mencionando "actividades" (y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión)

b) De los conceptos expresados por este diputado se pueden definir las áreas

estratégicas como el ámbito de competencia dentro del cual, el Estado realiza una serie de actividades en forma exclusiva, esto es, sin intervención de los sectores social y privado.

El diputado Bernardo Bátiz Vázquez(PAN), objeta jurídicamente a la iniciativa, diciendo

" Una ley constitucional requiere de un lenguaje preciso y técnico las reformas que discutimos usan y confunden términos..."(3)

Estamos de acuerdo con Bátiz Vázquez, y tan es así, que nuestro punto de vista se vio reflejado al tratar de definir "proyecto nacional", "desarrollo integral", "sector privado", "sector público", "sector social" y "economía mixta"

Las razones de precisión en el lenguaje constitucional son con el fin de no dar lugar a falsas interpretaciones y facilitar el camino en la reglamentación de los preceptos constitucionales.

Por otro lado, estableciendo objeciones económicas, sigue diciendo el diputado Bátiz Vázquez

" ...se deja esa frontera confusa a que me refiero integrada por las llamadas áreas prioritarias, que no se definen y enumeran y que pueden ser atendidas tanto por los particulares como por el gobierno..."(4)

No estamos de acuerdo con este diputado cuando señala que los particulares pueden atender a las áreas prioritarias ya que en el artículo 25 se establece que el sector público " podrá participar por sí o con los sectores social y privado en las áreas prioritarias del desarrollo", con lo que la parti-

3- Proceso Legislativo, Op.Cit. Página 67.

4- Proceso Legislativo, Op.Cit. Página 69.

ocupación de los particulares sólo puede ser en forma conjunta con el sector público y cuando lo determinen las leyes. La letra "o" es conjuntiva.

El diputado Ignacio Vital Jaurgui (PDI), dice (5)

" Se reitera en el artículo 28 al consagrar de manera también ilimitada que el Estado absorba las actividades que les pueden corresponder a los particulares. Se quiere lograr la libertad pero no se consagra ninguna, y se aumenta en forma infinita, sin fin, las atribuciones económicas del estado."

El diputado alude a la posibilidad de que el Congreso de la Unión determine nuevas áreas estratégicas con la correspondiente violación, según el diputado, del artículo quinto constitucional ya que se restringe la libertad de trabajo. Este punto lo estudiaremos con mayor amplitud en el siguiente capítulo.

El diputado Manuel Solares Mendiola (PRI), establece.

" Las áreas estratégicas competen exclusivamente al Estado -- porque sólo éste representa a la nación, el interés general el desarrollo justo e independiente del país quedarían en grave peligro si consintiéramos en que intereses de grupos -- necesariamente parciales controlaran dichas áreas..."(6)

La intervención del diputado Solares nos da la pauta para comprender la importancia que revisten las llamadas áreas estratégicas. La interrogante -- que nos planteamos es referente a la forma en que correos, telégrafos y comunicación vía satélite participen en el desarrollo justo e independiente de nuestro país.

El diputado Alfredo Reyes Contreras (PPS), nos dice en su intervención:

" Por otra parte, para las fuerzas democráticas de la nación, la

5- Proceso Legislativo, Op. Cit. Página 83.

6- Proceso Legislativo, Op. Cit. Página 149

banca evidentemente constituye una área de las más estratégicas de todas cuantas existen; tan estratégica es que las fuerzas de la burguesía todavía lloran y combaten su nacionalización... (7)

El partido Popular Socialista, por conducto del diputado Reyes Contreras objeta la no determinación del servicio público de banca y crédito dentro del párrafo cuarto del artículo 28 (Áreas estratégicas). el motivo que llevó al Constituyente Permanente a no determinarla era incomprensible, hasta que en el Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1982, salió publicada la ley Reglamentaria del servicio público de banca y crédito, estableciéndose lo siguiente:

Artículo 9: " Las sociedades nacionales de crédito contarán con un capital representado por certificados..."

Artículo 10: " Los certificados de aportación patrimonial se dividirán en dos series: la serie "A", que representará en todo tiempo el 66% del capital de la sociedad, y sólo podrá ser suscrito por el Gobierno Federal; y la serie "B", por el 34% restante que podrá ser suscrito por el propio Gobierno Federal; por entidades de la administración pública federal paraestatal; por los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios; por los usuarios del servicio público de banca y crédito y por los trabajadores de las propias sociedades nacionales de crédito. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá, mediante disposiciones de carácter general... proporciones y demás condiciones aplicables a la suscripción..."

Artículo 16: " Salvo el Gobierno Federal, ninguna persona física o moral podrá adquirir el control de certificados de aportación patrimonial de la serie "B" por más del 1% del capital de la sociedad.

De los mencionados preceptos se deriva que los particulares pueden tener participación en el capital de los bancos, lo cual no sucede en las actividades enunciadas en el párrafo cuarto del artículo 28.

El diputado César Humberto González Magallón (PST), nos dice:

" Asimismo deberá considerarse en el artículo 28 constitucional en los marcos de las actividades estratégicas, el servicio público de banca y crédito, la producción de alimentos y la producción de medicinas."(8)

Sobre el servicio de banca y crédito nos remitimos a las consideraciones hechas al diputado Reyes Contreras. Ahora bien, si se incluyera dentro del párrafo cuarto la producción de alimentos se harían nugatorios una serie de derechos consagrados en el artículo 27 constitucional ya que la producción de alimentos inicia desde el cultivo hasta la cosecha. ¿ qué pasaría con la pequeña propiedad ? ¿ con los ejidos ?, etc.

El diputado Salvador Valencia Carmona (PRI), dice en su intervención:

" Diría yo que no puede el Estado de ninguna manera cancelar su potestad de nacionalización, por eso ese apartado final que se le agrega al artículo 28 constitucional, ahí se dice claramente que el Estado podrá no solo tener las actividades estratégicas que posea actualmente sino aquellas que demande el pueblo de México, porque no puede cerrarse de ninguna manera el progreso y el sentido de la dinámica constitucional."(9)

Como habíamos visto en el capítulo anterior, la nacionalización, según el artículo 27 constitucional, sólo era posible sobre los bienes de las iglesias; ahora, con la inclusión en el artículo 28 de que el Congreso de la Unión puede determinar nuevas actividades de explotación exclusiva del Estado, se faculta a éste para nacionalizar sectores de la economía nacional.

8- Proceso Legislativo, Op. Cit. Página 280.

9- Proceso Legislativo, Op. Cit. Página 284.

C) Concepto y diferencia de área estratégica y área prioritaria

En los apartados anteriores hemos hablado de las áreas estratégicas y -- prioritarias, pero no se ha precisado lo que entendemos por cada una de ellas lo cual será el objetivo de este apartado, así como establecer una serie de -- diferencias entre las mismas.

1- Área Estratégica: Para comprender en su mayor amplitud este concepto, sepa-- raremos el vocablo "área" de "estratégica", dando el significado de cada uno-- de ellos y posteriormente dar una definición global. Según el diccionario de-- la Lengua Española, "área" significa espacio de tierra comprendido entre cier-- tos límites. Medida de superficie. "Estratégica": perteneciente a la estrategia la que a su vez significa, arte de dirigir las operaciones militares. Arte, tra-- za para dirigir un asunto.

Con base en los significados de cada vocablo nos es imposible sintetizar en una definición lo que se puede entender, según la Constitución, por áreas-- estratégicas. ¿ Se le puede llamar a la comunicación postal (correos), área de comunicación postal ? Realmente no. Ahora bien, la única definición que pode-- mos dar sobre las áreas estratégicas, según el enfoque constitucional, parece que es con base en los argumentos del diputado Luis Bantón Rodríguez, y que -- precisamos en el anterior apartado: son el ámbito de competencia dentro del -- cual el Estado actúa en forma exclusiva, esto es, sin intervención de los sec-- tores social y privado. La tristeza que en nuestra Carta Magna se maneje una-- terminología imprecisa a pesar de la riqueza de nuestra lengua.

Si se les hubiera llamado solamente actividades (tal como se hace en la

última parte del párrafo cuarto) a las "áreas", hubiera sido más conveniente ya que su significado, según el diccionario de la Lengua Española, es "facultad de obrar, diligencia, eficacia, prontitud en el obrar. Conjunto de operaciones o tareas propias de una persona o entidad." Ahora bien, si relacionamos " conjunto de tareas propias de una persona", con " el arte de dirigir un asunto"(estrategia), podemos definir a las actividades estratégicas como el conjunto de tareas propias del Estado tendientes a impulsar el desarrollo nacional.

Para compaginar el vocablo "actividades" en el párrafo cuarto, su redacción debió ser de la siguiente manera:

- No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las actividades estratégicas a que se refiere este precepto:
- a) Proceso de acuñación de moneda;
 - b) Comunicación postal;
 - c) Comunicación vía satélite y radiotelegráfica;
 - d) Comunicación telegráfica;
 - e) Proceso de emisión de billetes...;
 - f) Exploración, explotación, refinamiento, transportación, almacenamiento, distribución y venta de primera mano del petróleo y demás hidrocarburos
 - g) Explotación de petroquímica básica;
 - h) Explotación, exportación y comercialización de minerales radiactivos y generación de energía nuclear;
 - i) Generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica; y,
 - j) Transporte ferroviario.

La razón de que hayamos cambiado, por ejemplo petróleo por exploración, explotación, refinamiento...del petróleo, se debe a que la actividad es esto último y no el petróleo en sí.

2- Area prioritaria: Según el diccionario de la lengua española, la palabra --

"prioritaria" no se precisa, aunque "prioridad", sí, la cual significa "antecedencia de una cosa respecto de otra, o en tiempo o en el orden. Antecedencia o precedencia de una cosa a otra que depende o procede de ella y no al contrario." Hacemos extensivas las críticas que desarrollamos en el punto anterior sobre el vocablo "área" y volvemos a recalcar la conveniencia de la palabra "actividad". Llamándolas actividades prioritarias podemos decir que son aquellas tareas que preceden a otras por la importancia que revisten -- para el desarrollo económico del país y en las cuales pueden participar en forma conjunta, según lo determinen las leyes, el sector público, el sector social y el sector privado.

Por otro lado, el PND, dentro del capítulo de Política Regional, establece como ámbitos de acción prioritaria:

- a) El sistema integral de comunicaciones y transportes;
- b) El sistema nacional de abasto;
- c) Fomento a la producción en todo el territorio nacional;

En el mismo plan, pero en el capítulo de Estrategia Económica y Social se determinan cuatro "áreas" que serán prioritarias en la estrategia, a saber:

- a) Acrecentar el potencial de los recursos humanos;
- b) Preservación del medio ambiente y movilización de recursos naturales;
- c) Fortalecimiento del potencial científico y tecnológico;
- d) Preservación y fomento de la cultura nacional y regional.

Con la finalidad de no confundir al lector y después de haber hecho las aclaraciones y críticas pertinentes, en los siguientes renglones continuaremos usando el lenguaje constitucional.

3- Diferencia entre área prioritaria y área estratégica: La primera diferencia que encontramos entre ellas, es que en las prioritarias pueden participar el sector público, el privado y el social, en tanto que en las estratégicas, los sectores social y privado no participan. Como segunda diferencia, podemos decir de su jerarquización, teniendo las estratégicas más importancia para lograr los fines del Estado. Una tercera diferencia es que a las áreas estratégicas las determinan la Constitución o leyes ordinarias, y en cambio a las prioritarias, planes o proyectos.

En la intervención del diputado Héctor Ramírez Cuéllar (PPS), en los debates de las reformas constitucionales, se determina que no hay diferencia entre las áreas estratégicas y las prioritarias. Sus palabras son:

" En la actualidad el Estado controla ya el 65% de la economía nacional y cada vez -- más eleva su intervención en actividades prioritarias, porque para nosotros no --- existe, no existirá una distinción arbitraria absoluta entre las áreas estratégicas y las actividades de tipo prioritario" (10)

Es posible que lo que ahora se considera como prioritario pase a ser estratégico, más no a la inversa porque se iría en contra del principio de rectoría del Estado.

D) Naturaleza Jurídica de las Áreas Estratégicas

Precisar la naturaleza jurídica de las áreas estratégicas es tan --- complicado como definir las. El lector se dará cuenta, en el desarrollo -- de este apartado, de la dificultad con la que nos encontramos.

Desde un enfoque general, a las áreas estratégicas las incluimos en los " Cometidos o Atribuciones del Estado". Gabino Fraga ¹¹ opina que el concepto más apropiado es el de "atribuciones"; por su parte Enrique Sayagués Laso ¹² cree más acertado el de "cometidos". El razonamiento seguido -- por este autor es el siguiente: " Cometido quiere decir comisión, encargo. Por consiguiente, expresa bien el concepto de tarea o actividad asignada a la entidad estatal. En cambio, atribución es cada una de las facultades que a una persona da el cargo que jerce, o sea un concepto más cercano al de poderes de los órganos públicos."

Pero, ¿ qué vamos a entender por cometidos estatales ? Podemos definirlos como el conjunto de actividades que el Derecho pone en manos del -- Estado. Por otro lado, el mismo párrafo cuarto del artículo 28 constitucio-- cional, confunde el vocablo cometido con el de "función", ya que establece: "...no constituirán monopolios las funciones..." El monopolio no po-- dría ser constituido por la función, sino el cometido estatal en una acti-- vidad determinada, ya que función del Estado es la forma de ejercicio de-- los cometidos.

11- Fraga Gabino, Op. Cit. Páginas 13, 14 y siguientes.

12- Sayagués Laso Enrique, Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, Montevideo, 1963. Página 49.

El aseverar que las áreas estratégicas están imbitas en los cometidos del Estado no responde, en forma precisa, a la interrogante de saber su naturaleza jurídica; para lograrlo seguiremos la clasificación que nos da Sayagués¹³ sobre los cometidos estatales, y así estar en la posibilidad de compaginar a las áreas estratégicas en alguna de las categorías dadas.

Así, esquematizando lo dicho por este jurista uruguayo, tenemos:

- COMETIDOS ESTATALES:
- 1- Cometidos esenciales;
 - 2- Servicios públicos;
 - 3- Servicios sociales;
 - 4- Actividad privada individual a cargo de las entidades públicas.

1- Cometidos esenciales: " Son aquellos cometidos del Estado inherentes a su calidad de tal, que no se conciben sino ejercidos directamente por él mismo." establece como ejemplos de esta categoría de cometidos estatales- relaciones exteriores, defensa nacional, y podemos agregar, la impartición de justicia por los tribunales entre otros.

El régimen jurídico de los cometidos esenciales se caracteriza por:

- a) La administración está dotada de poderes jurídicos más intensos.
- b) " El incumplimiento de los deberes que impone, motivan generalmente -- sanciones más severas que cuando se trata de los demás cometidos."
- c) No se concibe que puedan estar en manos de los particulares, " ni aún en calidad de concesionarios."
- d) La posición de los particulares frente a los cometidos esenciales es -----

13- Sayagués Iaso Enrique, Op.Cit. Páginas 55,56,57 y siguientes.

diverza a la que guardan con respecto a los servicios públicos.

2- Servicios Públicos: en esta categoría encontramos dos corrientes: la francesa y la italiana. La diferencia entre ellas estriba en que la segunda " limita el concepto de servicio público a aquellas actividades estatales en las que se presta directamente un servicio a las personas individualmente consideradas".(14) En cambio, la francesa engloba en la concepción de servicio público a los cometidos esenciales. Esto último lo podemos comprobar por las definiciones dadas por dos insignes juristas franceses¹⁵. Así, León Duguit nos dice

" Servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social, y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental."

Por su parte, Roger Bonnard establece

" Los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado."

Con la misma tendencia francesa encontramos a Antonio Royo-Villanova al decir: " a medida que aumenten los fines del Estado se aumentan por consiguiente los servicios públicos".(16)

Como se observa en estos autores, su tendencia está dirigida a determinar a toda actividad estatal como un servicio público.

14- Sayagués Laso Enrique, Op.Cit. Página 55 (nota de pie de página # 2)

15- Duguit y Bonnard citados por Sarría Bustorgio, Derecho Administrativo. 5^a edición, editorial Temis, Bogotá, 1968. Páginas 71 y 72.

16- Royo-Villanova Antonio, Elementos de Derecho Administrativo. 24 edición tomo II, Valladolid, 1955. Página 865.

Criticando la corriente francesa por extensiva, Gabino Fraga¹⁷ establece que existen servicios públicos a cargo del Estado pero que esto no es motivo para que se llame a toda la actividad de éste, servicio público; además, algunos de éstos son manejados por particulares.

Vistas las dos corrientes opinamos que es más preciso seguir a la Italiana ya que restringe el concepto de servicio público, manteniendo en él a las actividades con características análogas. Por otra parte, la determinación de un servicio público siempre es por medio de una ley.

Podemos considerar como características fundamentales de los servicios públicos, las siguientes:¹⁸

- a) " Dada la naturaleza y trascendencia de las necesidades colectivas que satisfacen los servicios públicos, deben prestarse en todo momento, en forma continua, ininterrumpida."
- b) Los servicios públicos deben prestarse con regularidad, en condiciones razonables de buen funcionamiento.
- c) El servicio público está dirigido directa e inmediatamente al público, pudiendo todas las personas utilizarlos en igualdad de condiciones.
- d) La prestación del servicio es una obligación debiendo efectuarse sin distinción de personas.

3- Servicios Sociales: Continuando con la clasificación de Sayagués, tenemos a los servicios sociales, los cuales " están dirigidos a obtener en -

17- Fraga Gabino, Op. Cit. Página 23.

18- Sayagués Laso Enrique, Op. Cit. Páginas 70, 71 y 72.

forma inmediata un mejoramiento en el nivel de vida de los individuos, especialmente de aquellos que se encuentran en condiciones menos favorables. La intervención estatal no excluye la actuación de los particulares, quienes pueden también moverse en ese campo ejerciendo un derecho propio, dentro de los límites que fijan las leyes..."(19) Como ejemplos tenemos la protección de la salud, la cultura, etc.

4- Actividad privada individual a cargo de las entidades públicas: Las principales características de esta categoría son:

- a) Por principio determinadas actividades están libradas a la iniciativa individual. Las entidades estatales sólo pueden actuar en ese campo mediante ley que lo autorice.
- b) Para que la iniciativa particular "resulte excluida es necesario el establecimiento por ley, de un monopolio estatal."
- c) Las normas de derecho público aparecen en menor escala que en las otras categorías.

Las tres categorías no pueden ser ajustadas en alguna de las categorías que hemos analizado, sino que presentan una naturaleza jurídica híbrida. Para comprenderlo mejor, determinaremos a cada una de las áreas establecidas en el párrafo cuarto del artículo 28, su naturaleza jurídica.

Así, el transporte ferroviario, energía eléctrica, correspondencia, -

19- Sayagués Laso Enrique, Op.Cit. Página 78.

telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite (pasamos por alto aclaraciones terminológicas para no confundir al lector) tienen naturaleza jurídica de servicios públicos.

La ley de Vías Generales de Comunicación define a correos como servicio público encargado del recibo, transporte y entrega de la correspondencia. Además, este mismo ordenamiento determina a telégrafos y a la radiotelegrafía como servicios. La Comisión Federal de Electricidad presta el servicio de energía eléctrica y se encuentra sujeta a la ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. (20)

Por otro lado, se establece que las ventajas de que el estado preste los servicios de correos y telégrafos, son las siguientes: ²¹

- a) Su mayor extensión. " La empresa privada no extenderá el servicio sino ahí donde le produzca un beneficio pecuniario. Aún suponiendo que la empresa concesionadora se obligara por el contrato a extender el servicio a puntos donde lo demanda el interés general, bien sabido está que esos servicios serían deficientes y tratarían de eludirlos".
- b) Su mayor rapidez y regularidad.
- c) Su menor costo.

Las ventajas que he señalado y que señalaré sobre estos servicios prestados por el Estado, son opiniones de tratadistas del Derecho, por lo que-

20- Chuayffet Chemar Emilio, Derecho Administrativo. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1983. Página 54.

21- Bielsa Rafael, Ciencia de la Administración. 2^a edición, Roque Depalma - editores, Buenos Aires, 1955. Páginas 590 y 591.

no quiero que se confunda el lector, creyendo que son consideraciones personales. Desconozco el manejo de estos servicios por lo que no puedo emitir mi opinión al respecto.

Con respecto al transporte ferroviario, Rafael Bielsa^{R2} justifica su estatización ya que es necesario que se forme un monopolio estatal para -- que este servicio sea prestado en forma eficiente y con las siguientes ven tajas:

- a) Uniformidad en el servicio tratándose de horarios y tarifas;
- b) Menor costo del servicio;
- c) Más concordancia en los salarios del personal y mejora de las condiciones de obreros y empleados ferroviarios.

✓ El proceso de acuñación de moneda y la emisión de billetes por medio de un solo banco los clasificamos dentro de los cometidos esenciales del Estado. En la 39^a sesión ordinaria celebrada el 12 de Enero de 1917, se leyó la iniciativa del diputado Rafael Nieto para incluir dentro de los monopolios del Estado, el relativo a emitir billetes por medio de un solo banco. En el proyecto se mencionaba " que desde el punto de vista financiero, la centralización del crédito, en lo que respecta a bancos de emisión, tiene las siguientes ventajas: cuando en los momentos difíciles el saldo de -- la balanza comercial le es adversa a un país, se impone la exportación de --

metálico; si existe un sistema de pluralidad de los bancos de emisión, la retirada de metálico que vaya a cubrir los créditos exteriores afectaría gravemente a la circulación, mientras que si se trata de un solo banco cetral que concentre las especies metálicas, podrá en forma más eficiente y fácil acudir al remedio de tales emergencias y sus malos efectos serán aminorados."(23)" Las razones en que se funda la necesidad de que la mone-da sea acuñada bajo un mismo tipo y tenga un valor tanto representativo - como intrínseco uniforme en todo el país y garantizado, además por la misma sociedad, mediante la intervención de sus representantes. De otro modo las transacciones mercantiles serían difíciles y complicadas, y tal vez - se harían imposibles con los países extranjeros..."(24)

Si el Estado detenta la rectoría económica, es coherente que contro-le la emisión de billetes y la acuñación de moneda ya que el manejo de la política financiera debe sujetarse o armonizarse con las directrices económicas que trace el Estado.

La actividad petrolera y de los demás hidrocarburos, la explotación de petroquímica básica, de los minerales radiactivos y la generación de energía nuclear deben de ser considerados dentro de los cometidos esenciales del Estado ya que garantizan el papel de éste como rector del sistema productivo.

23- XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, Derechos del Pueblo Mexica no. México a través de sus constituciones, tomo V, 1967. Página 16.

24- Rodríguez Ramón, Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones- Jurídicas de la UNAM, México, 1978. Página 362.

b) Los monopolios y las áreas estratégicas.

El artículo tercero de la ley orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios establece

" Para los efectos de la presente ley se entiende por monopolio toda concentración o acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente creada, que permitan a una o varias personas determinadas imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios, con perjuicio del público en general o de alguna clase social."

Ahora bien, ¿cué es lo que sucede con el nuevo texto del párrafo -- cuarto del artículo 28? Se excluye como monopolio, las diversas actividades en las cuales el Estado explota exclusivamente con lo que se cambia el espíritu del constituyente de 1917. Cuando se leía el dictamen del proyecto del artículo 28 de la Constitución de 1917, se especificó con toda claridad la prohibición del monopolio " y solamente como medida de orden y para garantizar debidamente los derechos, tanto de las personas como de la nación se reserva a ésta los relativos a..."(25). Del debate constitucional se deriva que las actividades que el Estado ejerza en forma exclusiva son monopolios o en términos de la ley orgánica del artículo 28 en materia de monopolios, estencos(monopolio constituido en favor del Estado para procurar provecho al fisco).

25- Debates del Pueblo Mexicano, Op.Cit. Página 16

Capítulo III

REGIMEN JURIDICO DE LA DETERMINACION DE AREAS ESTRATEGICAS

El motivo de que hayamos separado este tema del capítulo anterior, en el que muy bien pudo haber sido estudiado, se debe a la importancia que reviste, la cual se refleja en la introducción dentro de la Constitución de la facultad otorgada al Congreso de la Unión, para que por medio de una ley determine áreas o actividades estratégicas con la consiguiente exclusividad del Estado sobre las mismas.

Este punto puede ser estudiado desde muy diversos ángulos. Así, podemos señalar los siguientes:

A) Variedades de reformas a la Constitución

En este apartado estableceremos que tipo de reforma sufrió la Constitución con la inclusión de la facultad otorgada al Congreso de la Unión, --

siguiendo la clasificación de Diego Valadés(1). Las reformas pueden ser:

- 1- Innovadoras: se introducen elementos que no existían en la Constitución.
- 2- Actualizadoras de una institución: son las que refuerzan el carácter de una institución ya vigente, o bien a suprimirle aquello que por la evolución de esa misma o de otras instituciones ya no tenga razón de existir.
- 3- Actualizadoras de texto: hacen corresponder el supuesto de la norma con la realidad.
- 4- Explicativas: "explicitan el alcance y contenido de una norma".
- 5- Correctivas: ensiendan la expresión de preceptos o modifican su colocación en el texto constitucional.

Ahora bien, la facultad otorgada al Congreso de la Unión es una reforma innovadora, lo cual no se presta a discusión. Como ejemplos de los otros tipos de reformas, tenemos: 1) De actualizadoras de institución es la reforma del año de 1969 en la cual se establece que son mexicanos por nacimiento los hijos de madre mexicana; 2) como actualizadora de texto la reforma de 1972, al artículo 52 en el cual se establecía el número de habitantes para la elección de un diputado(este artículo volvió a ser reformado en el gobierno de José López Portillo); 3) explicativa es la del artículo 49 sobre las facultades extraordinarias del poder ejecutivo y ; correctiva, la suya.

1- Valadés Diego, Los cambios Constitucionales. Artículo denominado "Problemas de la Reforma Constitucional en el Sistema Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1^a edición, México, 1977. Páginas 197 y 198.

sión de la facultad del poder ejecutivo para conceder patentes de curso. --
 Reforma al artículo 89 en el año de 1966.

B) Flexibilidad y rigidez constitucional

La flexibilidad y rigidez de una Constitución atiende al procedimiento más o menos dificultado para su reforma o al órgano especial que la ---
 practica. Así, una Constitución rígida es aquella " para cuya reforma se --
 requiere un procedimiento distinto al procedimiento de elaboración de leyes
 ordinarias; este procedimiento se establece en la propia Constitución...lo
 que se busca con este sistema es que las normas constitucionales tengan un
 carácter más estable que las leyes ordinarias."(2)

El sistema de rigidez constitucional tiende a evitar las continuas re
 formas a la Constitución. Valadés, tiene una opinión contraria ya que dice
 que "la flexibilidad y rigidez de una Constitución... de ninguna manera --
 atiende a la frecuencia en que estas reformas son llevadas a cabo".(3)

Las principales notas características de una Constitución flexible, -
 son las siguientes⁴:

- 1- Puede ser reformada por el mismo procedimiento de elaboración de las le
 yes ordinarias.
- 2- No da lugar a un poder constituyente. En el sistema rígido se puede dar

2- Korzeniak José, Derecho Constitucional parte general y Teoría del Esta
 do. Tomo I, editorial Acall, Montevideo, 1978. Página 32.

3- Valadés Diego, Op.Cit. Página 193.

4- Korzeniak José, Op.Cit. Páginas 33 y 34.

un poder constituyente diferente del poder legislativo.

Dados los anteriores enfoques doctrinarios, la Constitución mexicana presenta las características de rigidez, ya que en su artículo 135 se establece un procedimiento diverso del de creación de normas ordinarias. El precepto, a su letra, es el siguiente:

" La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

Sobre este mismo tema, Valadés⁵ opina " que el hecho de que en una Constitución predomine la rigidez, no quiere decir que sea esa su única y definitiva característica". Así, sigue diciendo este autor, " el artículo 73 en su fracción primera de la Constitución (facultad del Congreso de la Unión para admitir nuevos Estados a la Unión Federal) es una disposición flexible. A este artículo a que hace alusión este autor, Mario de la Cueva⁶ le da otro enfoque, el cual consiste en decir que lo que establece el artículo 73-I se trata de un poder reformador diverso al establecido en el artículo 135.

Ahora bien compaginando las consideraciones anteriores con la facul-

5- Valadés Diego, OP.CIT. Páginas 193 y 194.

6- De la Cueva Mario, Teoría de la Constitución. 1^a edición, Porrúa, México 1982. Página 140.

tad del Congreso de la Unión para determinar áreas estratégicas, se pensaría que este otorgamiento que da la Constitución es con el fin de evitar - adiciones a la Carta Magna al momento de quererse determinar nuevas áreas estratégicas, lo cual se puede traducir en una defensa a la rigidez constitucional. No se debe entender a ésta como la inmutabilidad de la Constitución sino como defensora a las frecuentes adiciones o reformas a la misma.

C) Competencia Abierta

La competencia abierta consiste en " que el Estado por intermedio del órgano legislativo puede extender sus actividades y poderes e incluso ---- crear nuevas entidades públicas. Pero al hacerlo se limita a ejercer potestades que le atribuyó el Constituyente y dentro de los límites establecidos por éste o sea que en definitiva con base en textos expresos."(7)

Como ejemplos de artículos constitucionales que presentan competencia abierta, podemos mencionar a los siguientes: 36 en su último párrafo y 37-fracción VI.

Con base en las anteriores consideraciones podemos decir que el Congreso tiene competencia abierta para determinar áreas estratégicas, pero - sin perder de vista que sus límites se encuentran en la propia Constitu--- ción y en la concepción de las mismas áreas estratégicas.

La competencia abierta defiende la rigidez constitucional.

7- Sayagués Lazo Enrique, Op.Cit. Página 191.

D) Diversas opiniones sobre la facultad otorgada al Congreso de la Unión

El diputado Víctor González Avelar (PRI), opina de la siguiente manera:

" Las actividades(estratégicas) tienen el carácter enun-
ciativo y no limitativo, ya que se deja al Congreso de -
la Unión la posibilidad de expedir leyes en donde se in-
corporen otras actividades, atento a las cambiantes si-
tuaciones del país, para recurrir a un procedimiento de-
modificación constitucional oportunamente y con postero-
riedad."(8)

Realmente da tristeza que un diputado del H. Congreso de la Unión, dé este tipo de opiniones. Sus argumentos vienen a romper con el sistema de jerarquización de las normas jurídicas dentro del Estado mexicano, ya que nos dice que la determinación de una nueva actividad estratégica, por medio de una ley del Congreso de la Unión, trae como consecuencia una reforma constitucional posterior a dicha determinación. En síntesis, la opinión de este diputado trae como consecuencia que la Constitución se debe sujetar a una ley ordinaria y no en sentido contrario, tal como debe ser.

Una ley constitucional la podemos analizar desde tres diferentes aspectos:

- 1- FORMAL: las disposiciones fundamentales están consagradas en un documento expedido por el poder Constituyente y sólo pueden ser modificadas a través de un procedimiento dificultado de reforma.
- 2- ESTRUCTURA JURÍDICA; los preceptos fundamentales son el punto de validez del orden jurídico.
- 3- CONTENIDO: La esencia de los preceptos constitucionales reside en los -
- 8- Proceso Legislativo, Op. CIT. Página 265.

valores supremos de la comunidad política y en la organización de sus poderes supremos. (9)

El diputado Marco Antonio Fragoso (PAN), nos dice:

"Esta apertura (que el Congreso de la Unión determine áreas estratégicas) implica una contradicción: ¿o es la Constitución o son las leyes comunes las que definen las áreas en que se divide la economía mixta? Si es la Constitución, sale sobrando ese agregado -- que rompe el sistema. Si van a ser las leyes secundarias sale sobrando la enumeración constitucional. En este segundo caso, se abre una caja de pandora por la que saldrán según criterios cambiantes y caprichosos, infinidad de agregados a la lista de áreas estratégicas." (10)

Por principio de cuentas esta "apertura" no implica una contradicción ya que es la Constitución la que define las áreas estratégicas. Uno de los límites al Congreso de la Unión es la misma Carta Magna y el otro, es el concepto de las mismas (lineamientos implícitos en la misma Constitución).

Por otro lado, realmente no entiendo lo que quiso decir el diputado Fragoso con " la división de la economía mixta".

José Francisco Ruiz Massieu¹¹ establece que la facultad otorgada al Congreso de la Unión " impedirá que por decreto expropiatorio una actividad económica se convierta en estratégica: el hecho que se requiera una ley del congreso asegura que el proceso estatizador no será una acción doméstica del ejecutivo." Es criticable esta opinión, ya que la expropiación

9- Carpizo Jorge y Fix Zamudio Héctor, artículo denominado "Algunas reflexiones sobre la interrelación constitucional en el ordenamiento mexicano". La Interpretación Constitucional. UNAM, 1ª edición, México, 1975. Página 17.

10-Proceso Legislativo, Op. Cit. página 268.

11-Ruiz Massieu José, Revista Mexicana de Justicia. " Los nuevos artículos económicos". #4, Vol. I, Oct-Dic. 1983. Citado por PGR, ICJDF e INEF. México, 1983, páginas 27 y 28.

no es una figura jurídica que faculte la estatización, en este caso, de una actividad económica. Su aplicación es sobre determinados bienes, mas no sobre una actividad(consúltase primer capítulo, apartado "C").

B) El artículo 5^o constitucional y la determinación de áreas estratégicas

¿ La determinación de áreas estratégicas, exclusivas del estado en cuanto a su explotación, es incompatible con el artículo quinto constitucional ? Este precepto señala, en el punto que nos interesa, lo siguiente:

" A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad."

La interrogante nos la hemos planteado ya que puede reformarse o adicionarse la Constitución con principios que pugnan con el espíritu de la misma, estableciéndose una inconstitucionalidad dentro de la Constitución. Si no se diera esta posibilidad, el Constituyente permanente no tendría límites.¹² Además, la determinación de áreas estratégicas anula la libertad de comercio, industria o trabajo, (profesión) de los particulares, ya que tales actividades son explotadas exclusivamente por el estado.

Creemos que la resolución a la interrogante planteada se encuentra en la palabra "lícito", señalada en el artículo quinto.

12- Burgoa Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano. 2^a edición, México, 1976
Página 358.

El artículo 1830 del Código Civil del Distrito Federal dice que " es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las -- buenas costumbres." Ahora bien, ¿ qué es una ley de orden público ?

" Es la que regula directamente, ante una situación de hecho o de derecho determinada, los intereses que en ella tenga el Estado como entidad soberana o la sociedad."(13) Una norma de orden público procura beneficiar a la colectividad. Por otro lado, la enciclopedia Jurídica Omeba¹⁴ dice que "las normas de orden público son teleológicamente orientadas a constituir un sistema de ordenación social tal, que no pueda ser alterado por la voluntad unilateral o bilateral de los individuos ni por la eventual aplicación de leyes extranjeras".

La estimación del orden público corresponde, en principio, al legislador al dictar la ley.¹⁵

Por el contrario, una norma de orden privado es la regulación jurídica determinada por motivos que sólo convienen a los miembros individuales de la sociedad en cuanto tales y que tiende a satisfacer sus necesidades o solucionar sus problemas.¹⁶

Ahora bien, cuando el Congreso de la Unión determina una actividad estratégica lo hace por medio de una ley de orden público ya que la finalidad que se busca con la exclusividad del Estado en el ejercicio (sobre)-

13- Burgos Ignacio, Las Garantías Individuales. 13^a edición, Porrúa, México, 1980. Página 337.

14- Omeba, tomo I, editores-libreros. Buenos Aires, 1964. Página 56.

15- Jurisprudencia 1914-1965 y tesis sobresalientes 1955-65. Actualización I, Administrativa. Pajo ediciones. Páginas 622 y 623.

16- Burgos Ignacio, Juicio de Amparo. 16^a edición, Porrúa, México, 1981. Páginas 733 y 734.

de esta actividad es en beneficio de la colectividad, por ser el mismo Es tado su representante. Al momento de entrar en vigencia la ley determinadora de una actividad estratégica, el trabajo que era lícito se convierte en ilícito, por lo que concluimos que no existe incompatibilidad entre el artículo quinto constitucional y el párrafo cuarto del artículo 28.

El mismo artículo 5^o señala que la libertad de profesión, industria, co mercio o trabajo puede vedarse "por determinación judicial cuando se ataquen derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en los tér minos que marque la ley, cuando se ofenden los derechos de la sociedad."-

¿ Se pueden crear actividades estratégicas por determinaciones judiciales o por resoluciones gubernativas ? Para comprender esta interrogante, pongamos un ejemplo(es exagerado el que pondremos pero beneficia a la resolución de la preguntata):

Todas las panaderías de México venden un tipo de pan que ocasiona cierta enfermedad, por lo que se dicta una resolución gubernativa, en estricto apego a la ley, vedando la libertad a los particulares para poder seguir vendiendo pan ya que se están ofendiendo derechos de la sociedad. El resultado será que el Estado se encargará de la venta de pan. En este caso, -- ¿ se podría decir que la actividad de venta de pan es una área estratégica? Creemos que no, porque los límites para determinar áreas estratégicas no sólo se consignan en la Constitución sino en su mismo concepto. ¿ Qué importancia presentan para el desarrollo del país las panaderías ?

Por otro lado, el Constituyente quiso facultar al juez para que por medio de una determinación judicial, prohíba " a una persona que continúe ejerciendo una actividad perjudicial para los derechos de tercero...La --- Constitución en este caso, no contiene una limitación general...sino una facultad otorgada al juez para prohibir a un individuo a que se dedique a determinada labor..."(17)

Valoración personal: Desde el punto de vista jurídico, hemos resuelto que la facultad otorgada al Congreso para determinar nuevas actividades estratégicas es compatible con la libertad de trabajo plasmada en el artículo 5 de la Constitución; pero, por otro lado, la inversión no estatal disminuirá por la inseguridad ~~de~~ que en un momento dado, el Congreso de la Unión de termine nuevos monopolios estatales en actividades a las cuales se invirtió. Si las áreas estratégicas sólo pudieran determinarse por la misma --- Constitución, esto es, a base de una reforma o adición a la misma tal como lo establecía la iniciativa presidencial, daría confianza al inversionista, ya que como hemos visto, el procedimiento de reforma o adición a la Carta Magna es más complicado que la creación de una ley ordinaria, y además, se establece mayor representatividad por la necesaria aprobación de las legislaturas de los Estados (entidades federativas).

17- Burgoa Ignacio, Las Garantías Individuales. 13^a edición, Porrúa, México 1980. Página 339.

CONCLUSIONES

Con motivo de las reformas constitucionales a los artículos 25, 26 y 28, principalmente, la intervención del estado en materia económica, ha aumentado considerablemente.

Hemos tratado de definir cada uno de los tres sectores (social, público y privado) a que alude el artículo 25 constitucional; el sentido del llamado " proyecto nacional " ha sido precisado, según nuestro parecer (artículo 26); de igual modo con la frase " desarrollo integral " (artículo 25).

Se estableció que el vocablo actividad es más preciso que el de área, al tratar de definir las llamadas áreas estratégicas. A su vez, establecimos una serie de diferencias de éstas con las áreas prioritarias a que hace alusión el artículo 25.

Fue imposible establecer la naturaleza jurídica de las áreas estratégicas, en forma global. El camino que seguimos fue el de preci--

sar la naturaleza jurídica de cada una de éstas, que en forma enunciativa señala el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional.

La facultad que otorga la Constitución, en el mismo párrafo cuarto del artículo 28, al Congreso de la Unión para determinar nuevas actividades estratégicas, fue una de las reformas más importantes ya que anteriormente era necesario una adición a la Constitución para incorporar una actividad al ejercicio exclusivo del estado, esto es, el Congreso de la Unión por medio de una ley, puede determinar un nuevo monopolio estatal.

Por otra parte, concluimos que la facultad otorgada al Congreso de la Unión, a que hemos aludido en el anterior párrafo, no pugna con el artículo quinto de la Constitución, ya que la libertad de trabajo, establecida en el mencionado precepto, se condiciona a que el trabajo mismo sea lícito, esto es, que esté autorizado por una ley de orden público, la cual definimos. La ley determinadora de una nueva actividad estratégica es de orden público. Con referencia al mismo artículo quinto, ninguna resolución gubernativa o determinación judicial puede establecer nuevas áreas estratégicas. Pero por otro lado, no debemos perder de vista que esta facultad otorgada al Congreso de la Unión puede traer como consecuencia, según nuestra opinión, una reducción en la inversión no estatal.

BIBLIOGRAFIA

Piolsa Rafael, Ciencia de la Administración. 2^a edición, Jorge Bernalta editores. Buenos Aires, 1955.

Burgoa Ignacio, Las Garantías Individuales. 13^a edición, editorial Ferrúa, México. 1930.

Burgoa Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano. 2^a edición, editorial Ferrúa. México. 1976.

Burgoa Ignacio, Juicio de Amparo. 10^a edición, editorial Ferrúa, México 1981.

Carpiza Jorge y Pix Mamudio Héctor, La Interpretación Constitucional.-- Artículo: "Algunas reflexiones sobre la Interpretación Constitucional en el Ordenamiento Mexicano". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1^a edición, México, 1975.

Carrillo Flores Antonio, Revista Mexicana de Derecho Público. Artículo "La Constitución y la Acción Económica del Estado". 1, vol. 1, tomo 1, Julio-Septiembre de 1946.

Chuayffet Chemar Emilio, Derecho administrativo. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1983.

de la Cueva Mario, Teoría de la Constitución. 1^a edición, editorial Porrúa, México, 1982.

De la Madrid Miruel, Elementos de Derecho Constitucional. Instituto de Capacitación Política. 1981.

Fraga Masino, Derecho Administrativo. 21^a edición, editorial Porrúa México, 1981.

González Antonio, Tratado Moderno de Economía General. Editorial, - South-Western Publishing Company. Cincinnati, Ohio. 1969.

Korzeniak José, Derecho Constitucional y Teoría del Estado. Tomo I, editorial Acell, Montevideo, 1978.

Novoa Monreal Eduardo, Nacionalización y Recuperación de Recursos Naturales ante la Ley Internacional. 1^a edición, Fondo de cultura económica. México, 1974.

Ramírez Fonseca Francisco, Manual de Derecho Constitucional. 2^a edición, Publicaciones administrativas y contables s.a. México, - 1981.

Rangel Couto Hugo, Derecho Económico. 1^a edición, editorial Porrúa, México, 1980.

Rodríguez Ramón, Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1978.

- Noyo-Villanova Antonio, Elementos de Derecho Administrativo. 24^a edición, tomo II, Valladolid, 1955.
- Quiroz Masieu José, Revista Mexicana de Justicia. "Los nuevos artículos económicos". 4, vol. I. Octubre-Diciembre 1983. editado por Procuraduría de la República, Procuraduría de Justicia del Distrito Federal y por Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, -- 1983.
- Garría Austorgio, Derecho Administrativo. 5^a edición, editorial Temis Bogotá, 1968.
- Sayagués Laso Enrique, Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I y II. Montevideo, 1953.
- Sepúlveda César, Derecho Internacional. 10^a edición, editorial Porrúa México, 1979.
- Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo. 10^a edición, editorial -- Porrúa, tomo II, México, 1981.
- Valadés Diego, Los Cambio Constitucionales. "Problemas de la Reforma Constitucional en el Sistema Mexicano". 1^a edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1977.
- 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, XXIX-F, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. LII Legislatura.

XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, tomo V, 1967.

Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo XXI, editores-libreros, Buenos Aires 1964.

Plan Nacional de Desarrollo, periodo 1963-1968.

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

Seminario Judicial de la Federación, quinta época, tomo I.

Jurisprudencia 1917-1965 y Tesis sobresalientes 1955-1965. Actualización I Administrativa, Mayo ediciones.

Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios.

Ley de Planeación.

Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil del Distrito Federal.

