

DERECHO ECONÓMICO Y PLANEACIÓN EN MÉXICO

JORGE WITKER V.

I. *Introducción al Derecho Económico.* El Derecho económico, constituye una expresión normativa que refleja la tendencia intervencionista del Estado en los asuntos económicos en las sociedades actuales. Dicho fenómeno da cuenta de la mutación profunda que ha experimentado el Estado, como super-estructura política y administrativa, en los últimos cincuenta años y que ha impactado cualitativamente a las instituciones jurídicas y políticas.

Los componentes ideológicos de tal fenómeno, más allá de las influencias teóricas y prácticas del socialismo, se encuentran en las teorías keynesianas de análisis económico que llevadas a la práctica en la década de los treinta, imponen al Estado un papel de rectoría y conducción del proceso económico en las economías de mercado, como premisa que hace posible la reproducción ampliada del capital y facilita la acumulación privada de las empresas fundamentos de toda economía de mercado.

El tránsito del Estado gendarme, garante de la libre competencia y de la autonomía de la voluntad, hacia el Estado interventor, provoca en los sistemas jurídicos de Occidente un cambio sustancial, que se expresa con fuerza en el nacimiento de nuevas ramas del derecho, como el administrativo, el social y laboral, el derecho económico y en general áreas de intervención hasta ayer reservadas a los particulares.

En el ámbito estrictamente económico dicha transformación da origen al nacimiento de la Política Económica, rama que al igual que el Derecho Económico, nace en función de la emergencia de un Estado interventor y planificador de nuevo tipo, al que debe dotársele de racionalidad y eficiencia. Es en esta impronta, en que la política económica despega como ciencia y técnica autónoma y que tiene como objeto de estudio, precisamente, el conjunto de instrumentos y medidas racionales y prospectivas a través de las cuales el poder público dirige y orienta a los agentes económicos hacia objetivos generales de bienestar y desarrollo.

Las relaciones, entonces, entre la economía y el orden normativo se evidencian claramente, pues podemos sostener que a una economía liberal o de mercado puro (Economía Política) corresponde un sistema jurídico esencialmente privatista e individualista, mientras que a una economía intervenida o administrada (Política Económica) corresponde un sistema jurídico de contenido social y fuertemente administrativa y económico. Dicho cambio es visualizado por algunos juristas como la tendencia a "socializar el derecho

o politizar al derecho" en contraste a las visiones formalistas y autárquicas que por largo tiempo han dominado a los juristas y su ciencia.¹

En el contexto, entonces, de dicha transformación, el derecho económico nace con carácter instrumental como una disciplina subordinada a la Política Económica y destinada a disciplinar los instrumentos y medidas estatales de intervención, dotándolas de coherencia y sanción. Así el derecho económico lo definimos como la rama del derecho conformado por normas jurídicas de diversas jerarquías que disciplinan la política económica de un país en función de objetivos definidos en su Carta Fundamental y su proyecto político-social.²

Dicha concepción presupone que la naturaleza, permanencia y variabilidad de la Política Económica concreta, perfila y da sustancia a las normas jurídicas que sirven de fuente al derecho económico. Por ello a políticas económicas coyunturales y empíricas, corresponde un derecho económico disperso, cambiante y complejo de difícil sistematización y manejo. Por el contrario, a una política económica estable y basada en un Plan, corresponde un derecho económico homogéneo y más sistemático. En otras palabras, cuando el Estado disciplina su intervención y dirección en el proceso económico y se autolimita racionalmente vía la técnica de la planeación, las normas de derecho económico se hacen más estables y permanentes. Por ello, hay autores que identifican la noción misma del derecho económico a un derecho de la planeación, concepción que a nuestro juicio, estrecha un tanto el "objeto" del derecho económico, especialmente en las economías de mercados, en las que no todos los sectores y actividades económicas responden a los imperativos de la planificación.

Un buen ejemplo lo encontraremos en la legislación económica nacional en la que dispositivos jurídicos como el Reglamento sobre permisos de importación y exportaciones a que están sujetas determinadas mercancías, es un tópico propio del derecho económico mas no integrante de la legislación sobre planeación económica. Igual situación se presenta con las normas administrativas sobre control de cambio o los decretos de control de precio que sólo en forma indirecta se vinculan con la regulación jurídica de la planeación.

II. *El Derecho Económico Mexicano.* Inscrito en el marco metodológico descrito anteriormente, el derecho económico mexicano, ha evolucionado en la dirección apuntada. Si bien, la Carta Constitucional de 1917 plasmó un modelo económico sui generis para la época, en ningún momento postuló un tipo de economía liberal, sin injerencias estatales. Por el contrario, desde Querétaro el Estado asumió con fuerza un papel interventor, regulando las relaciones entre el capital y el trabajo, estableciendo la propiedad originaria

¹ Ver Washington Peluso Albino de Souza en "Direito Economico", Edicao Saravi, 1980, págs. 82 y sgtes. São Paulo, Brasil.

² Jorge Witker, en Derecho Económico. Obra colectiva "Introducción al Derecho Mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1981.

de las tierras y aguas y en general dirigiendo el proceso económico hacia metas de interés social. Es decir, que el marco constitucional original y sus numerosas reformas fueron y son la fuente para desarrollar una Política Económica que hechara las bases de la economía mixta actual, dotando al Estado y Gobierno Federal de atribuciones y facultades amplias de intervención.

La utilización de dichas facultades y atribuciones, matizadas de avances retrocesos, productos de las presiones de los grupos de intereses y de las organizaciones sociales, articularon hasta 1982, políticas económicas empíricas y coyunturales, dando como resultado en el ámbito del sistema jurídico una prolifera constelación de normas jurídicas de contenido económico, asistemáticas y en numerosos casos contradictorias. Así emergió un derecho económico que, fundamentado en un sólido marco constitucional, legitimador del papel rector del Estado en la vida económica, casuístico y poco coherente, que tardó largo tiempo en preocupar al jurista mexicano. Podemos afirmar sin pecar de temerario, que el derecho mexicano siguió una línea codificadora, propio de los derechos continentales románicos, subestimando al universo disperso de normas jurídico-económico, las que consecuentemente con las políticas económicas coyunturales, cambiaban sin tasa ni medida. Dichas normas carentes de jerarquía codificadora, aunque orientadas a regular necesidades sociales importantes, avaladas por la Carta Fundamental, no fueron dignas de integrar el arsenal formativo de los abogados y juristas por largos años.

No es casual que sólo en los últimos cuatro años el Derecho Económico haya sido incorporado a los currícula jurídico en las Facultades y Escuelas de Derecho.

Así nuestro derecho económico nacional, si bien ha existido desde los gobiernos revolucionarios a nivel de la Constitución Federal y de una práctica gubernamental compleja, adquiere recientemente estatura y mayoría de edad en el sistema jurídico nacional. Dicha legitimación coincide tanto con el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador, como con los intentos por dar coherencia y racionalidad a las políticas económicas, especialmente en la administración del sexenio pasado. A leyes económicas tan trascendentales como la que promueve la inversión mexicana y regula la extranjera, la de registro de transferencia de tecnología, la ley de protección al consumidor se suman los decretos que establecen tanto los planes sectoriales como el Global de Desarrollo. Es decir, que las fuentes del derecho económico, en un proceso de paulatina racionalidad y permanencia, maduran en nuestro sistema jurídico en los setentas, para llegar en 1982 a redefinir el marco constitucional introduciendo reformas económicas explícitas en las que se refuerza la rectoría del Estado en la economía y se diseñan los parámetros de una planeación democrática dotándola de legitimidad constitucional y expidiendo la ley respectiva, bases del nuevo Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Vemos entonces, que a medida que la política económica del Gobierno Federal pasa de la tendencia coyuntural a la permanencia de una planeación democrática integral, el derecho económico adquiere fundamentos teóricos y

operativos, mismos que redefinidos en sendos artículos constitucionales modernos estructuran en la actualidad un conjunto de principios y normas que exigen un tratamiento doctrinario serio y profundo por parte de los juristas y abogados mexicanos. Estamos en presencia entonces, de un desarrollo arduo que debemos afrontar, pues la implementación de la planeación económica a nivel nacional requiere de los apoyos técnicos-jurídicos, apoyos que metodológicamente se inscriben en un Derecho Económico dinámico y abierto a la original y creatividad de los juristas.

III. *La Planeación Técnica Superior de la Política Económica.* La planeación económica constituye una técnica de intervención que parte de un diagnóstico integral del proceso socioeconómico y político y de sus leyes y que inserta en la Carta Fundamental define un proyecto nacional en función de objetivos, precisamente estampados en una *ideología constitucional y política*.

Así en la tarea planificadora confluyen tres aspectos esenciales. El *político*, entendido como la actividad que consiste en coordinar las conductas de un cuerpo social hacia un objetivo; *El económico*, entendido como la técnica que somete la economía a un plan; y el *Jurídico* que regula el plan y lo integra al concepto de estado de derecho sancionándolo en el orden normativo.

En el plano político la facultad planificadora del Estado emerge del tipo de sistema económico establecido por la Constitución y por los límites impuestos por el llamado "orden público económico". Es decir, la convergencia y armonía de los intereses generales de la sociedad y el ámbito de autonomía y libertades individuales, reconocidas a nivel de garantías a los gobernados. Según sea como el sistema organice dichas órbitas de actuación, estaremos frente a planificaciones *indicativas o persuasivas* o frente a planificaciones de tipo *imperativas* o autoritarias. Dicha dicotomía también se refleja en el ámbito espacial o territorial, pues a sistemas políticos unitarios corresponden planificaciones imperativas, mientras que a sistemas político-administrativos federales o descentralizados corresponden técnicas planificadoras de corte indicativo.

En la variable económica, el plan constituye una estructura o modelo de previsión de la política económica de un gobierno que dotada de una *estrategia* asigna o concierta con los agentes productivos, tareas y objetivos cuantitativos a alcanzar en un plazo predeterminado. El tipo de obligatoriedad y la intensidad del plan en la sociedad civil estarán determinados lógicamente por el sistema político y su respectivo "orden público económico".

En cuanto a la variable jurídica, la viabilidad del Plan tanto en sus momentos de generación, elaboración, implementación y ejecución, deberán estar legitimados por el estado de derecho vigente y no desorbitar sus estructuras que puedan caer en la ilegalidad o ilicitud, por parte de los encargados de llevar a cabo la tarea planificadora.

En el contexto de esta trilogía conceptual, la planeación debe inscribirse y en su análisis la perspectiva del derecho económico nos parece como indispensable, pues su metodología nos permite contemplar el proceso planificador en una forma científica e integral. En otras palabras, ni la política eco-

nómica pura, ni la ciencia política pueden acercarse a la planeación económica sin contemplar la viabilidad legal y constitucional de los planes, pues no es suficiente tratar de imponer algo racionalmente efectivo, si no sabemos bajo qué parámetros normativos puede llevarse a cabo.

La riqueza del análisis que en materia de planeación se logra desde el ángulo del derecho económico ha hecho pensar a algunos autores que derecho económico y derecho de la planeación son sinónimos, tesis que ya rechazamos por unilateral y rígida.

IV. *La Planeación en México.* Para analizar el contexto jurídico, no juricista de la planeación en México, utilizaremos los tres niveles (político, económico y jurídico) siguiendo nuestro enfoque metodológico, propio del derecho económico.

a) *El encuadro político-constitucional.* El modelo de economía mixto diseñado por la Carta Fundamental entrega al Estado la función de rectoría del proceso económico, rectoría que se funda tanto en el estratégico artículo 27 constitucional como en el 3o. que se integra armónicamente con el 5o. y que define un orden público económico que reservando al Estado sectores económicos básicos, garantiza a los particulares una libertad de ejercicio económico y empresarial indiscutible. El nuevo artículo 25 redefine explícitamente tal función estatal rectora abocada ahora a lograr un "*desarrollo integral*". Es decir, la política Económica del Gobierno Federal y su misión interventora está valuada por una norma primaria, por lo que no corresponde ni a los mecanismos del mercado ni a grupos privados orientar o imponer modelos de política económicos exclusivamente privatistas o liberales.

Pero además de explicitar la función rectora estatal, el nuevo artículo 26 señala que la Política Económica del Gobierno Federal debe articularse a un sistema de planeación democrática que apunte a dar solidez, dinamismo y permanencia al crecimiento de la economía, reforzando la independencia y democratización social y económica de la nación. Es decir, el mandato constitucional impone al Estado ejercer su política económica en un contexto de racionalidad y fijeza de metas, rompiendo con las improvisaciones y cambios sexenales, reflejadas en prolíferas normas jurídicas que más que orientar y disciplinar a los agentes productivos, sirvieren a fines no necesariamente sociales y colectivos.

Conviene precisar que tanto la rectoría estatal como el sistema de planeación democrática, responden ahora, en los nuevos artículos constitucionales reformados a una noción tripartita del proceso económico en el cual concurren en igualdad de condiciones los sectores *público, social y privado* con lo cual el sistema de economía mixto adquiere a nueva cuenta una clara legitimación a nivel constitucional.³

En dicho esquema tripartito, el Gobierno impulsa las Consultas Populares

³ Marcos Kaplan, en "Reformas Legislativas 1982-1983", Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1983, pág. 50.

de Planeación en las que los diversos sectores presentan sus sugerencias que sirven de insumo para elaborar el respectivo Plan Nacional de Desarrollo, instrumento fundamental de toda planeación.

b) *La variable económica.* Afirmamos anteriormente que la planeación es la etapa superior de la Política Económica de un Estado y que supone un conjunto de pasos e instancias racionales que orientan la acción estatal en forma coherente, integral y permanente. Los principios que perfilan toda planeación económica son los siguientes: a) Racionalidad; b) Previsión; c) Universalidad; d) Unidad; e) Continuidad; f) Inherencia.

a) *Racionalidad.* Puede decirse que la idea o principio fundamental de la planeación del cual derivan los otros principios es el de la *racionalidad*. Esto se encuentra presente en todas las etapas o fases del proceso, ya que ella implica, en última instancia, una actitud, una acción y un comportamiento racional. La selección de alternativas de acción que hace el Estado ante variedades de opciones implica la realización de un análisis científico de las ventajas y costos de cada una de las alternativas, debiendo escoger aquellas que posibilite maximizar los recursos empleados.

b) *Previsión.* La planeación actúa temporalmente para el futuro. Es una incongruencia pensar en planificar para el pasado. Por lo tanto, la planeación es un actuar para el futuro inmediato o mediano (planes a corto y largo plazo), de lo cual surge que lleva implícita la idea de *previsión*. La previsión es un adelantarse con suficiente antelación a los acontecimientos. Este adelantarse a los acontecimientos surge de una actividad intelectual previa, que forma parte de una de las etapas del proceso de planeación que es el *diagnóstico*. Es decir, la previsión nos dice, por ejemplo: dentro de cinco años la economía deberá crear 50 mil nuevos empleos, pues de acuerdo con la tasa de crecimiento demográfico, la población económicamente activa aumentará en una proporción tal que exigirá la creación de cargos para evitar la desocupación.

c) *Universalidad.* Significa que la planeación llevada a cabo por el Estado debe comprender todos los sectores y actividades de él, con lo cual es posible dar coherencia al plan. Los planes parciales y sectoriales, si bien ayudan a la solución a corto plazo, requieren de globalidad, pues las interrelaciones de la economía exigen un tratamiento integral y universal.

d) *Unidad.* Como resultado del principio anterior, surge el principio de la unidad. Esto significa que el plan está coherentemente integrado, constituyendo, por lo tanto un todo orgánico y compatible. Para que el Plan en su integridad constituya un cuerpo unitario, es necesaria la aplicación de la actividad *coordinada* a cargo de un órgano específico que permita compatibilizar el cuerpo de proyectos con sus respectivos programas y éstos en consecuencia con el Plan Nacional y regional.

e) *Continuidad.* La planeación es un proceso continuo y permanente, tiene fases o etapas que se repiten en el transcurso del tiempo. En efecto, las etapas siguen este orden lógico y cronológico: Diagnóstico, Elaboración del Plan, Discusión y Decisión, Ejecución, Evaluación y Revisión. Por lo tanto, desde un punto de vista lógico e instrumental la planeación es un proceso que no tiene fin. O sea cumple un Plan y a continuación se pone en ejecución el siguiente.

f) *Inherencia.* Debe ser entendida en el sentido de que cualquier organización sociopolítica y económica recurre de una y otra forma a la técnica de la planeación, pues tanto el problema de la escasez de recursos como la aceleración del proceso de crecimiento económico exigen que se actúe con sujeción a ciertas normas de racionalidad. Por lo tanto se hace planeación. Se debe aclarar entonces que la inherencia es de carácter técnico, no de carácter ideológico-doctrinario y que por lo mismo no es exclusiva de ningún sistema político en particular. Sin embargo, cada sistema político tiene sus formas específicas de planeación. Así pues la planeación concentrada o indicativa se aplica en los sistemas políticos pluralistas y democráticos, en cambio, la planeación compulsiva o imperativa se utiliza en los sistemas no pluralistas o colectivistas.⁴

A estos principios generales a toda planeación económica, debemos agregar los elementos del proceso. Esto es: a) *El sujeto planificador* y b) *Objetivos, metas e instrumento*.

a) *El sujeto planificador* sea cual fuere el sistema sociopolítico imperante es siempre el Estado, ya que toma a su cargo las tareas fundamentales de la planeación. La noción Estado la asimilamos al Poder Ejecutivo o Poder Administrador, por intermedio de un organismo específico, el cual no forma parte de las llamadas "funciones de línea", sino del staff o asesoramiento y que asume la función planificadora en los distintos niveles de la actividad estatal.

b) *Objetivos, metas e instrumentos.* No se concibe un sistema de planeación sin una clara distinción entre objetivos, metas e instrumentos.

Los objetivos finales son las grandes metas inscritas en el proyecto nacional que se aspira. Por ejemplo el Plan Nacional de Desarrollo 83-88 se fija como objetivos finales: 1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas; 2. Vencer la crisis; 3. Recuperar la capacidad de crecimiento, y 4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

En cuanto a las *metas* son las tareas o propósitos sectoriales que se impone a los encargados responsables de la planeación. En efecto, en el Plan Nacional de desarrollo se habla de *propósito* en todos los sectores, mismos

⁴ Ver José Roberto Dromi, "Derecho Administrativo Económico", Edit. Astrea, Buenos Aires, 1977, págs. 137 y sgtes.

que asumen un carácter cualitativo y no cuantitativo. En dicho Plan hay metas o propósitos cualitativos para cada sector.

En cuanto a los instrumentos, son los medios y recursos que utilizan en la consecución de los propósitos. Tales en metas en el Plan que comentamos se denominan *estrategias* o lineamientos de estrategias.

En síntesis, en todo plan y como vimos en el Plan Nacional de Desarrollo también se mencionan, hay *objetivos, metas e instrumentos*.

c) *La regulación Jurídico-Administrativo de la planificación.*

La facultad de dirección y rectoría del Estado que racionaliza su actuación inventora a través de la planificación, dotada de principios y elementos brevemente descritos, requiere para su implementación operativa vincularse al estado de derecho en un país.

En nuestro sistema jurídico el mandato planificador del Estado se encuentra como mencionamos en el artículo 26 de la Constitución Federal, fundamento que es acotado y complementado por la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial el 5 de enero de 1983.

Una descripción sucinta de la mencionada ley nos indica que consta de siete capítulos y que su artículo tercero señala se entiende planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de las acciones, que en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con los principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Dicho proceso de planificación deberá integrarse en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el que deberá contemplar la participación de todos los sectores sociales y regularse por un reglamento, mismo que a la fecha no ha sido expedido. Para la Administración Pública Federal en sus dos vertientes, la Ley Orgánica vigente será el marco operativo, teniendo la Secretaría de Programación y Presupuesto la tarea de elaborar, coordinar, verificar y evaluar los avances del proceso.

El artículo 21 del capítulo cuarto señala que el Presidente de la República en el plazo de seis meses de la fecha que asume el cargo deberá proponer y publicar el Plan Nacional de Desarrollo que cumplirá en el sexenio respectivo, sin perjuicio de contener proyecciones de más largo plazo.

Por su parte el art. 22 establece que el Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deben integrar los llamados instrumentos o lineamientos estratégicos del Plan.

Los capítulos quinto y sexto de la ley señalan los mecanismos de coordinación y concertación a través de los cuales los Estados y los particulares se integran a las tareas de la planificación. Finalmente, el capítulo séptimo señala las responsabilidades y sanciones de que serán objeto los funcionarios de la administración que no observen en sus respectivas dependencias los lineamientos que se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo.

En síntesis, la ley señala los parámetros globales en los cuales debe enmarcarse legalmente la planificación indicativa del desarrollo integral del país,

la que será obligatoria para la Administración Pública, coordinada vía convenios de coordinación con las entidades federativas y concertadas vía contratos o convenios de cumplimiento obligatorio con los particulares y grupos sociales interesados. El reglamento respectivo señalará las implementaciones jurídicas operativas en que deberá basarse la ejecución legal del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Fundado en el contexto constitucional y legal, brevemente mencionado el 30 de mayo próximo pasado, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo señalado y que corresponde al periodo sexenal del Presidente Miguel de la Madrid.

Dicho documento jurídico contenido en el Decreto del Poder Ejecutivo, comprende tres partes. 1) Principios políticos, Diagnóstico, propósito, objetivos y estrategias; 2) Instrumentación de la estrategia, y 3) Participación de la sociedad en la ejecución del Plan.

No entraremos al análisis pormenorizado del contenido de las tres partes que integran el Plan, sino describir algunas variables y consecuencias de tipo jurídico intervinientes.

En primer lugar, habría que preguntarse ¿qué es jurídicamente el Plan? Por de pronto, numerosas partes del plan no tienen sino un relativo significado jurídico: tales son aquellas partes que contienen análisis de situaciones y hechos económicos-sociales (Diagnóstico en el lenguaje de nuestro plan) "su fin es en realidad explicar y justificar las posiciones tomadas; se puede decir que ellas corresponden a lo que es para un texto de ley o de reglamento la exposición de motivos o el Informe del Presidente de la República que precede a estos textos; son exposiciones de motivos incorporadas".⁵ Estos presupuestos, si bien carecen de validez jurídica directa, sirven, como presupuestos de hecho para la interpretación de otros puntos del Plan.

En segundo lugar, podemos distinguir los "enunciados de principios que ordenan las grandes líneas de orientación a seguir" y que por lo general sus conceptos, carecen de la precisión jurídica indispensable. Sin embargo, como principios o "fórmulas elásticas" al decir de Linares son a su vez frecuentemente utilizadas en el Derecho Administrativo y que responden a una valoración social y económica más que jurídica. Dichos enunciados también orientan la interpretación jurídica para casos no contemplados expresamente en el Plan.

Por último nos encontramos con las "disposiciones que enuncian con un mínimo de precisión los objetivos, preferencias, acciones a emprender, etc." y que en el Plan se les denomina "lineamientos de estrategia". Estas normas indican lo que la administración y los particulares se proponen hacer en un sector determinado y sin duda tienen un contenido jurídico indispensable.

⁵ Agustín Gordillo, "Planificación, Participación y Libertad", Edit. Macchi, Buenos Aires, 1973, pág. 133.

A nuestro modo de ver la juridicidad de tales normas se evidencia en que son de carácter imperativas para la administración y sus órganos y dependencias; de otra manera, habría que negar carácter jurídico a toda ley que otorgara facultades más o menos amplias a la administración, lo que carece de sentido. Por lo que respecta a los particulares, el lineamiento estratégico de carácter indicativo, tiene el alcance de ser el fundamento legal de la acción (Convenios o contratos de concertación señalados tanto en la ley de planeación en su artículo 38 y en el propio Plan en su III parte) que los particulares van a emprender y de los beneficios que van a recibir, por lo que dará lugar a relaciones jurídicas de derechos y obligaciones, además de estar en relación instrumental respecto a las previsiones u objetivos del plan y en relación de coordinación con las demás medidas de otra naturaleza que éste establece. Por otra parte, dichas normas comprometen la responsabilidad del Gobierno Federal frente a los particulares que voluntariamente han decidido acogerse a los beneficios y obligaciones del Plan. En otras palabras, si un particular ajusta libremente su conducta al plan, impulsado por los medios de persuasión que el mismo contiene, y luego esos medios no son concretados, es evidente que el individuo puede, con fundamento legal en las previsiones y afirmaciones del plan, reclamar el cumplimiento de tales postulados o en su defecto exigir la reparación del perjuicio que se le ha ocasionado. Claro está, para ello será necesario que del plan o del respectivo convenio de concertación surja claramente quienes están contemplados en la norma, cuáles son los beneficios a acordarse y cómo se ejercerán, pues en ausencia de tal precisión no existiría una conducta concretamente reglada que el particular pueda exigir como derecho subjetivo.⁶

Respecto a esta última circunstancia que fundamenta jurídicamente los lineamientos estratégicos, convendría recordar que lógicamente el Plan y sus efectos jurídicos se inscriben no en un pacto social rígido de cumplimiento inexorable conforme al principio "pacta sunt servanda", sino más bien en la permanencia de las condiciones que lo generaron, pues si los supuestos de hecho cambian radicalmente, el Plan y sus efectos variarían y entonces, según Gordillo, la imagen jurídica del Plan se asimilaría más a la cláusula "rebus sic stantibus".⁷

En resumen, las normas jurídicas del Plan, separándolas ya de sus presupuestos de hecho, los motivos, los principios generales —pueden a su vez ser de distinto tipo: normas que obligan, aunque con cierta discrecionalidad, a la administración; normas que confieren un fundamento jurídico a la acción de los particulares conforme al plan, para recibir luego ventajas que el plan dispone; normas que marcan un cierto rumbo de acción al Estado y por lo tanto comprometen dentro de ciertos límites, la responsabilidad de la administración. Dicha enumeración, que no puede ser taxativa en la medida en que el planificador siempre puede introducir en cada nuevo plan distintas variantes de acción, muestra de todos modos a las claras que no es posible

⁶ Idem, obra citada.

⁷ Idem, obra citada.

pretender encerrar en una sola categoría jurídica a los diversos componentes del plan; que su apariencia de acto único es sólo formal y se refiere tan sólo al procedimiento y a la forma de su exteriorización, pero que no alcanza desde el punto de vista jurídico, a su contenido. El plan, en síntesis, ES UN CONJUNTO COMPLEJO DE DIVERSOS ACTOS JURÍDICOS Y NO JURÍDICOS, LEGALES Y ADMINISTRATIVOS, GENERALES Y PARTICULARES, QUE ENTRONCAN ENTRE SÍ FORMANDO EL SISTEMA QUE HA DE ORIENTAR LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL ESTADO EN UN PERIODO DETERMINADO EN UN PAÍS.⁸

Finalmente convendría aunque sea brevemente comentar que el Plan Nacional de Desarrollo, formalmente nace de un decreto del Poder Ejecutivo publicado en el Diario Oficial de la Federación. Si bien su fuente inmediata es un acto administrativo, su fuente mediata es la Ley de Planeación, misma que tiene un sólido fundamento constitucional. Dicho decreto, además de dar autenticidad y certeza al plan, asegura normativamente imperatividad para la administración y compromete al Gobierno Federal frente a los administrados a los cuales les otorga confianza y seguridad, con la que es factible, prever acciones serias en el campo de la producción y los servicios.

Conclusiones

- I. El Derecho económico es la expresión normativa de los procesos de intervención del Estado en la economía, intervención que evoluciona y racionaliza en el transcurso de los últimos cincuenta años;
- II. Las formas de intervención, su intensidad y permanencia para enfrentar las crisis cíclicas en las economías de Occidente, impactan a la economía y dan nacimiento a la Política Económica, como rama autónoma.
- III. La Política Económica surge para sistematizar el conjunto de instrumentos y mecanismos con que el Estado interviene en la vida económica, primero en forma empírica y temporal para evolucionar hacia una etapa superior denominada planificación o planeación económica.
- IV. Para regular y disciplinar la política económica, surge el derecho económico, rama jurídica de carácter instrumental que se nutre de normas de diversas jerarquías y que prolifera según la estabilidad de la política económica en turno. A políticas económicas empíricas y coyunturales, corresponden normas jurídico-económicas, asistemáticas y hasta contradictorias.
- V. La consolidación de la planeación como acción permanente y racional del Estado en la economía y la sociedad, consolida a su vez al derecho

⁸ Ver Jorge Witker, obra citada.

económico, dotándolo de fuentes permanentes que emanan tanto de la ideología constitucional como de las otras fuentes que implementan la planeación económica.

VI. El Derecho económico mexicano experimenta nítidamente ese cambio cualitativo con la reforma constitucional, la ley de planeación y el Decreto del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

VII. El nuevo derecho económico mexicano surgido en los últimos meses constituye un desafío abierto a la creación y originalidad de los juristas, pues si bien parte de fuentes propias y autónomas, su desarrollo, implementación y vigencia dará ocasión a novedosos problemas que deben ser resueltos con herramientas interdisciplinarias, superadoras de los esquemas tradicionales del formalismo jurídico.

Ciudad Universitaria, junio de 1983.

DOCTRINA II

Reformas constitucionales